

A-583-76

A-583-76

**André Desjardins (Plaintiff) (Appellant)**

v.

**Claude Bouchard, Jean-Paul Gilbert, National Parole Board, and Attorney General of Canada (Respondents)**

Court of Appeal, Pratte, Le Dain JJ. and Lalande D.J.—Montreal, January 19; Ottawa, April 30, 1982.

*Parole — Revocation of pardon — Whether National Parole Board impartial in recommending revocation to Governor in Council — Latter revoking pardon without hearing appellant — Governor in Council having duty to give appellant opportunity to be heard and to advise him of essential facts before revoking pardon under s. 7 of Criminal Records Act — Appeal allowed — Criminal Records Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 12, ss. 4, 5, 7, 9 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(1).*

*Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Appeal against Trial Division judgment refusing declaration National Parole Board lacked jurisdiction to recommend pardon revocation to Solicitor General — Natural justice and duty of fairness — Governor in Council may not revoke pardon under s. 7 of Criminal Records Act without advising person concerned of essential facts against him and giving him an opportunity to be heard — Criminal Records Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 12, ss. 4, 5, 7, 9 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64(1).*

Following an inquiry at which the Board refused to disclose to the appellant the allegations or evidence against him and he in turn refused to make representations, the National Parole Board determined that he was no longer of good conduct and recommended to the Solicitor General that his pardon be revoked. Acting on advice of the Solicitor General and pursuant to section 7 of the *Criminal Records Act*, the Governor in Council revoked the appellant's pardon.

The Trial Judge who heard the action brought by the appellant to attack that revocation refused to declare the actions, decisions and recommendations of the Board invalid since they were devoid of any legal effect. He also refused to vacate the revocation Order because he concluded that the Governor in Council had observed the requirements of natural justice. The Trial Judge assumed that the pardon had been revoked on account of allegations contained in the Cliche Report, that the appellant knew of these allegations before he appeared before the Board and that he had an opportunity to refute them on that occasion.

*Held*, the appeal should be allowed.

**André Desjardins (demandeur) (appellant)**

c.

**Claude Bouchard, Jean-Paul Gilbert, Commission nationale des libérations conditionnelles, et procureur général du Canada (intimés)**

Cour d'appel, juges Pratte et Le Dain, juge suppléant Lalande—Montréal, 19 janvier; Ottawa, 30 avril 1982.

*Libération conditionnelle — Révocation du pardon — La Commission nationale des libérations conditionnelles était-elle impartiale lorsqu'elle a recommandé au gouverneur en conseil de révoquer le pardon? — Ce dernier a révoqué le pardon sans donner à l'appellant l'occasion de se faire entendre — Le gouverneur en conseil a l'obligation de donner à l'appellant l'occasion de se faire entendre et de lui notifier les principaux faits reprochés avant de révoquer le pardon en vertu de l'art. 7 de la Loi sur le casier judiciaire — Appel accueilli — Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 12, art. 4, 5, 7, 9 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(1).*

*Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Appel d'un jugement de la Division de première instance qui a refusé de déclarer que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'avait pas compétence pour recommander au solliciteur général la révocation du pardon — Justice naturelle et obligation d'agir équitablement — Le gouverneur en conseil ne peut révoquer un pardon en vertu de l'art. 7 de la Loi sur le casier judiciaire sans notifier l'intéressé des principaux faits reprochés et sans lui donner l'occasion de se faire entendre — Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 12, art. 4, 5, 7, 9 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(1).*

À la suite d'une enquête au cours de laquelle la Commission a refusé de divulguer à l'appellant les griefs ou la preuve retenus contre lui, ce dernier, à son tour, refusant de faire des représentations, la Commission nationale des libérations conditionnelles a statué qu'il n'était plus de bonne conduite et a recommandé au solliciteur général la révocation de son pardon. Sur avis conforme du solliciteur général et conformément à l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire*, le gouverneur en conseil a révoqué le pardon de l'appellant.

Le juge de première instance saisi de l'action intentée par l'appellant en vue d'attaquer ladite révocation a refusé de déclarer nuls les actes, décisions et recommandations de la Commission puisqu'ils étaient dénués de tout effet juridique. Il a de plus refusé de déclarer nul le décret révoquant le pardon parce que, selon lui, le gouverneur en conseil avait respecté les exigences de la justice naturelle. Le premier juge a pris pour acquis que le pardon avait été révoqué en raison des allégations contenues dans le rapport Cliche, que l'appellant connaissait ces allégations lors de sa comparution devant la Commission et qu'il avait eu, à cette occasion, l'occasion de les réfuter.

*Arrêt*: l'appel est accueilli.

*Per Pratte J.*: The Trial Judge properly refused to make the findings sought by the appellant in respect of the Board and two of its members since they have no part in the revocation of a pardon. As for the Order itself, it is not vitiated by the actions of the Board and its members since there was no reason to doubt their impartiality. It was incorrect to assume that the appellant knew of the allegations against him. The power to revoke a pardon is not entirely discretionary since it can only be exercised in the circumstances described by section 7. Furthermore, the person concerned will be deprived of rights. The Governor in Council, therefore, has a duty to give the person concerned an opportunity to be heard before revoking his pardon. The appellant's pardon was revoked without that opportunity being afforded. This does not mean that the Governor in Council has to hear the person concerned himself or that the person is entitled to know more than the facts which were brought to the attention of the Governor in Council or his advisers and which are said to justify revoking the pardon.

*Per Le Dain J.*: The record does not support a conclusion that the appellant knew the precise facts relied upon by the Board and the Solicitor General as showing he was "no longer of good conduct". The authority to revoke a pardon is purely statutory and has no basis in the royal prerogative. In spite of the way it conducts its business and the rule of secrecy which governs its proceedings, Cabinet is nevertheless required, by statutory implication, to comply with the duty of procedural fairness when revoking a pardon. It is better that there should be an approximation to procedural fairness than no procedural fairness at all. The Governor in Council must clearly have an inherent or implied power to delegate the hearing function.

*Per Lalonde D.J.*: The quasi-judicial power conferred on the Governor General in Council by the Act must be exercised in accordance with the requirements of natural justice. The refusal of the members of the Board to disclose to the appellant the way in which he, in their opinion, was no longer of good conduct contravened an elementary rule of justice and vitiated the Order in Council.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735. h

##### REFERRED TO:

*L'Alliance des professeurs catholiques de Montreal v. The Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. i

##### COUNSEL:

*M. Proulx* for plaintiff (appellant). j  
*G. Côté* for respondents.

Le juge Pratte: Le premier juge a eu raison de refuser de prononcer les déclarations que l'appelant sollicitait relativement à la Commission et à deux de ses membres puisqu'ils n'ont aucun rôle à jouer dans la révocation d'un pardon. Quant au décret, il n'est pas vicié par les actes de la Commission ou de ses membres puisqu'il n'y a aucune raison de mettre en doute leur impartialité. Le premier juge n'aurait pas dû prendre pour acquis que l'appelant connaissait les allégations retenues contre lui. Le pouvoir de révoquer un pardon n'est pas entièrement discrétionnaire puisqu'il ne peut être exercé que dans les circonstances que décrit l'article 7. En outre, la personne concernée se voit privée de droits. Le gouverneur en conseil a donc l'obligation de donner à l'intéressé l'occasion de se faire entendre avant de révoquer son pardon. Le pardon de l'appelant a été révoqué sans qu'on lui ait donné l'occasion de se faire entendre. Cela ne signifie pas toutefois que le gouverneur en conseil soit tenu d'entendre lui-même l'intéressé ni que la personne concernée ait le droit de connaître plus que les faits qui ont été portés à la connaissance du gouverneur en conseil ou de ses conseillers et qui justifieraient la révocation du pardon. a

Le juge Le Dain: Le dossier ne permet pas de conclure que l'appelant connaissait les faits précis qui, d'après la Commission et le solliciteur général, démontraient qu'il avait «cessé de se bien conduire». Le pouvoir de révoquer un pardon a sa source dans la loi et n'est nullement fondé sur la prérogative royale. Malgré sa manière de fonctionner et la règle du secret qui entoure ses délibérations, le Cabinet doit néanmoins, selon la loi, respecter l'exigence de l'équité dans la procédure lorsqu'il révoque un pardon. Il vaut mieux qu'il y ait quelque chose qui ressemble un tant soit peu à l'équité dans la procédure plutôt que l'absence totale de cette équité. Le gouverneur en conseil jouit, de toute évidence, du pouvoir inhérent ou tacite de déléguer sa fonction d'audition. b

Le juge suppléant Lalonde: Le pouvoir quasi judiciaire que la Loi accorde au gouverneur en conseil doit être exercé conformément aux exigences de la justice naturelle. Lorsque les membres de la Commission ont refusé de divulguer à l'appelant en quoi il leur paraissait qu'il avait cessé de se bien conduire, ce refus violait alors une règle élémentaire de justice et viciait le décret. c

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735. d

##### DÉCISIONS CITÉES:

*L'Alliance des professeurs catholiques de Montreal v. The Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. e

##### AVOCATS:

*M. Proulx* pour le demandeur (appellant). f  
*G. Côté* pour les intimés. g

## SOLICITORS:

*Proulx, Barot & Masson*, Montreal, for plaintiff (appellant).

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

PRATTE J.: The appellant is challenging the judgment of the Trial Division<sup>1</sup> which dismissed with costs the action brought by him to have an Order of the Governor in Council set aside. By that Order, made on October 9, 1975, pursuant to section 7 of the *Criminal Records Act* (R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 12), the Governor in Council revoked the pardon he had granted the appellant on May 8, 1973.

In order to understand this case, the principal provisions of the *Criminal Records Act* must be borne in mind. Under that Act, a person who has been convicted of an offence under an Act of the Parliament of Canada may, after a certain time has elapsed since he served his sentence, apply to be granted a pardon. This application must be made to the Solicitor General of Canada, who will forward it to the National Parole Board, and the latter will inquire into the behaviour of the applicant since his conviction. When it has completed its inquiry, the Board must report its findings to the Solicitor General and make a recommendation to him as to whether the pardon should be granted. However, the Board may not send the Minister a recommendation against granting the pardon unless it has first notified the applicant and given him an opportunity to make to the Board any representations that he believes relevant. If the Board recommends that the pardon be granted, its recommendations must be forwarded to the Governor in Council, who may in his discretion grant or deny the pardon. If the pardon is granted, so long as it has not been revoked pursuant to section 7 it has the effects set out in section 5. These two sections read as follows:

## PROCUREURS:

*Proulx, Barot & Masson*, Montréal, pour le demandeur (appelant).

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE PRATTE: L'appellant attaque le jugement de la Division de première instance<sup>1</sup> qui a rejeté avec dépens l'action qu'il a intentée dans le but de faire constater la nullité d'un décret du gouverneur en conseil. Par ce décret, pris le 9 octobre 1975 en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* (S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 12), le gouverneur en conseil révoquait le pardon qu'il avait octroyé à l'appellant le 8 mai 1973.

Pour comprendre cette affaire, il faut avoir présentes à l'esprit les dispositions principales de la *Loi sur le casier judiciaire*. Suivant cette Loi, une personne qui a été trouvée coupable d'une infraction en vertu d'une loi du Parlement du Canada peut, après que s'est écoulé un certain temps depuis qu'elle a purgé sa peine, demander qu'on lui accorde un pardon. Cette demande doit être adressée au solliciteur général du Canada qui la transmet à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour qu'elle enquête sur la conduite du requérant depuis sa condamnation. Son enquête terminée, la Commission doit faire part de ses résultats au solliciteur général et lui communiquer sa recommandation sur l'opportunité d'octroyer le pardon. La Commission, cependant, ne peut transmettre au Ministre une recommandation défavorable à l'octroi du pardon sans avoir préalablement prévenu le requérant et sans lui avoir fourni l'occasion de présenter à la Commission les observations qu'il juge pertinentes. Si la Commission recommande que le pardon soit accordé, sa recommandation doit être transmise au gouverneur en conseil qui peut, à sa discrétion, accorder ou refuser le pardon. Si le pardon est accordé il a, aussi longtemps qu'il n'est pas révoqué conformément à l'article 7, les effets que précise l'article 5. Voici le texte de ces deux articles:

<sup>1</sup> [1976] 2 F.C. 539 [T.D.].

<sup>1</sup> [1976] 2 C.F. 539 [1<sup>re</sup> inst.].

### 5. The grant of a pardon

(a) is evidence of the fact that the Board, after making proper inquiries, was satisfied that an applicant was of good behaviour and that the conviction in respect of which the pardon is granted should no longer reflect adversely on his character; and

(b) unless the pardon is subsequently revoked, vacates the conviction in respect of which it is granted and, without restricting the generality of the foregoing, removes any disqualification to which the person so convicted is, by reason of such conviction, subject by virtue of any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder.

### 7. A pardon may be revoked by the Governor in Council

(a) if the person to whom it is granted is subsequently convicted of a further offence under an Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder; or

(b) upon evidence establishing to the satisfaction of the Governor in Council

(i) that the person to whom it was granted is no longer of good conduct, or

(ii) that such person knowingly made a false or deceptive statement in relation to his application for the pardon, or knowingly concealed some material particular in relation to such application.

I come now to the facts which gave rise to the action. They are not in dispute and are set forth in the [TRANSLATION] "Joint Statement of Facts" entered by counsel for the parties in the record of the Trial Division, and in the documentary evidence filed by them.

The text of this "Joint Statement of Facts" is as follows:

[TRANSLATION] The parties to the case at bar, through their undersigned counsel, are in agreement that this case shall be decided on the basis of the following facts, which are admitted by either side, and on the documents to be entered in the record.

1. On May 8, 1973, the plaintiff was granted a pardon by the Governor in Council pursuant to the provisions of the Criminal Records Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 12.

2. As a result of information brought to its attention and in accordance with the wishes of the Solicitor General of Canada, the National Parole Board in fall 1974 undertook an inquiry into the conduct of plaintiff, to determine whether it should recommend that the said pardon be revoked.

3. By a letter dated May 8, 1975, the Minister of Justice of the province of Quebec asked the Solicitor General of Canada if the pardon granted to the plaintiff might be revoked by the Governor in Council, pursuant to the provisions of section 7 of the Criminal Records Act.

4. In the said letter from the Minister of Justice of the province of Quebec, references were made to the report of the Commis-

### 5. L'octroi d'un pardon

a) est la preuve du fait que la Commission, après avoir effectué une enquête suffisante, est convaincue que le requérant a eu une bonne conduite et que la condamnation à l'égard de laquelle le pardon est accordé ne devrait plus nuire à sa réputation; et

b) à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite, annule la condamnation pour laquelle il est accordé et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, élimine toute déchéance que cette condamnation entraîne, pour la personne ainsi déclarée coupable, en vertu de toute loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi sous son régime.

### 7. Un pardon peut être révoqué par le gouverneur en conseil

a) si la personne à laquelle il est accordé est par la suite déclarée coupable d'une nouvelle infraction en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou d'un règlement qui en découle; ou

b) sur preuve établissant, à la satisfaction du gouverneur en conseil,

(i) que la personne à laquelle il a été accordé a cessé de se bien conduire, ou

(ii) que cette personne a sciemment fait une déclaration inexacte ou trompeuse relativement à sa demande de pardon, ou a sciemment dissimulé un détail important relativement à cette demande.

J'en viens aux faits qui ont donné naissance au litige. Ils ne sont pas contestés et ressortent de l'«Exposé conjoint des faits» que les avocats des parties ont déposé au dossier de la Division de première instance et de la preuve documentaire qu'ils ont produite.

Le texte de cet «Exposé conjoint des faits» est le suivant:

Les parties à la présente instance, par l'intermédiaire de leurs procureurs soussignés, sont d'accord pour que la présente cause soit décidée sur la base des faits suivants lesquels sont admis de part et d'autre ainsi que des pièces littérales à être versées au dossier:

1. En date du 8 mai 1973, le demandeur s'est vu octroyer par le Gouverneur en conseil un pardon, conformément aux dispositions de la Loi sur le casier judiciaire, S.R.C. 1970, 1<sup>er</sup> supplément, chapitre 12.

2. Par suite de renseignements parvenus à sa connaissance et conformément au désir exprimé par le Solliciteur Général du Canada, la Commission Nationale des libérations conditionnelles, au cours de l'automne 1974, a entrepris une enquête concernant la conduite du demandeur, et ce, en vue de déterminer s'il serait approprié pour elle de recommander que ledit pardon soit révoqué.

3. Par lettre en date du 8 mai 1975, le Ministre de la Justice de la Province de Québec a demandé au Solliciteur Général du Canada que le pardon accordé au demandeur soit révoqué par le Gouverneur en conseil, conformément aux dispositions de l'article 7 de la Loi sur le casier judiciaire.

4. Dans ladite lettre du Ministre de la Justice de la Province de Québec, il est fait état du rapport de la Commission d'enquête

sion of inquiry into the freedom of activity in the trade union movement in the construction industry. It is admitted by the parties that this Commission was created by the Government of the province of Quebec, with Robert Cliche J. as chairman, and submitted its report to the Government of Quebec on May 2, 1975; it is further admitted that one of the recommendations of the said Commission was that the law should be amended so as to exclude from union duties any persons convicted of certain crimes.

5. By a letter dated May 21, 1975, signed by Mr. Pierre L. Dupuis of the Clemency and Criminal Records Division, the plaintiff was invited to appear before two members of the Board, namely Messrs. Claude Bouchard and Jean-Paul Gilbert, so that he could have an opportunity to make whatever representations he felt relevant against the recommendation that the Board intended to make to the Solicitor General of Canada, namely that his pardon be revoked.

6. Plaintiff appeared before Messrs. Bouchard and Gilbert on June 2, 1975.

7. At the start of the hearing counsel for the plaintiff, in reference to the notice to appear, raised the lack of jurisdiction by members of the National Parole Board over revocation of the pardon granted to plaintiff on May 8, 1973 pursuant to the Criminal Records Act, in that:

(a) the Criminal Records Act confers no jurisdiction on the Board or its members regarding the revocation of a pardon;

(b) neither the Board nor its members have any jurisdiction to summon the plaintiff, conduct an investigation and make a recommendation to the Solicitor General of Canada.

8. In response to this objection, the members of the Board found that the Criminal Records Act conferred on them jurisdiction over the revocation of a pardon similar to that which the Act confers on them over the granting of a pardon.

9. During the hearing, the members of the Board did not establish or mention that they were authorized to conduct such an investigation by the Governor General in Council or by any other person.

10. Subject to his objection as to jurisdiction, counsel for the plaintiff argued that the procedure followed by the members created a real apprehension of partiality, since the Board had already decided to recommend to the Solicitor General of Canada that the pardon be revoked before it had even summoned or heard the plaintiff.

11. The Board members dismissed this objection and invited the plaintiff to make his representations in accordance with the notice to appear.

12. Before making his representations, counsel for the plaintiff asked the members to indicate to him the nature of the allegations or the evidence of misconduct against the plaintiff, so that he could make the representations necessary to refute the allegations or rebut the evidence of misconduct.

13. The members categorically refused to disclose to the plaintiff the allegations or evidence against him, merely stating that their recommendation was based on subparagraph 7(b)(i) of the Criminal Records Act.

sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction. Il est admis par les parties qu'il s'agit là d'une commission d'enquête créée par le Gouvernement de la Province de Québec et dont le président était le juge Robert Cliche, laquelle commission a remis son rapport au Gouvernement du Québec en date du 2 mai 1975, de même qu'il est admis que l'une des recommandations de ladite commission était à l'effet que la loi soit modifiée de façon à exclure des fonctions syndicales toute personne coupable de certains crimes.

5. Par lettre en date du 21 mai 1975, portant la signature de monsieur Pierre L. Dupuis de la division de la clémence et du casier judiciaire, le demandeur était invité à comparaître devant deux membres de la Commission à savoir messieurs Claude Bouchard et Jean-Paul Gilbert, dans le but de lui donner l'occasion de faire les représentations qu'il jugerait opportunes à l'encontre de la recommandation que la Commission se proposait de faire au Solliciteur Général du Canada, à savoir la révocation de son pardon.

6. Le demandeur a comparu le 2 juin 1975 devant les commissaires Bouchard et Gilbert.

7. Dès le début de l'audition, le procureur du demandeur, en rapport avec l'avis de convocation, souleva l'absence de juridiction des commissaires ou de la Commission Nationale des Libérations Conditionnelles quant à la révocation du pardon octroyé au demandeur le 8 mai 1973 en vertu de la Loi sur le casier judiciaire, en ce que:-

a) la loi sur le casier judiciaire ne confère aucune juridiction à la Commission ou aux commissaires quant à la révocation d'un pardon;

b) la commission ou les commissaires n'ont aucune juridiction pour convoquer le demandeur, tenir une enquête et faire une recommandation au Solliciteur Général du Canada.

8. En réponse à cette objection, les commissaires ont statué que la Loi sur le casier judiciaire leur conférerait quant à la révocation d'un pardon, une juridiction analogue à celle que la loi leur attribue quant à l'octroi d'un pardon.

9. Au cours de l'audition, les commissaires de la Commission n'ont pas établi ou mentionné qu'ils étaient autorisés à tenir une telle enquête par le Gouverneur Général en conseil ou par toute autre personne.

10. Sous réserve de son objection quant à la juridiction, le procureur du demandeur plaida que la procédure suivie par les commissaires faisait naître une appréhension réelle de partialité, puisque la commission aurait déjà décidé de recommander au Solliciteur Général du Canada, la révocation du pardon avant même d'avoir convoqué et entendu le demandeur.

11. Les commissaires ont rejeté cette objection et ont invité le demandeur à faire ses représentations conformément à l'avis de convocation.

12. Avant de faire ses représentations, le procureur du demandeur demanda aux commissaires de lui indiquer la nature des griefs ou la preuve de mauvaise conduite retenus contre le demandeur de façon à pouvoir faire des représentations pertinentes et de nature à réfuter les griefs ou la preuve de mauvaise conduite.

13. Les commissaires ont refusé catégoriquement de divulguer au demandeur les griefs ou la preuve retenus contre lui, se contentant d'affirmer que leur recommandation s'appuyait sur le sous-paragraphe (1) [sic] du paragraphe (b) de l'article 7 de la Loi sur le casier judiciaire.

14. The members further stated that it was for the applicant to show why the pardon should not be revoked.

15. In view of the position taken by the members, the plaintiff refused any invitation to make representations, stating that he did not know the reasons why his pardon was being revoked or the reasons for the recommendation made by the members or the Board.

16. The hearing was adjourned to allow the plaintiff to make written submissions on the objections in law and as to procedure, and these were filed.

17. The plaintiff was again summoned to appear on August 15, 1975; counsel for the plaintiff repeated his request regarding the allegations of evidence against the plaintiff.

18. The members of the Board made the same refusal, and the plaintiff refused to make representations for the same reasons.

19. The members of the Board then indicated to the plaintiff that their recommendations would be sent to the Solicitor General of Canada within four to six weeks.

20. Following the aforementioned events, the National Parole Board submitted to the Solicitor General of Canada a report recommending that the pardon granted to the plaintiff be revoked.

21. As appears from Exhibit D-1, the Solicitor General of Canada then recommended to the Governor in Council that the pardon granted to the plaintiff be in fact revoked, pursuant to section 7 of the Criminal Records Act.

22. By an Order in Council dated October 9, 1975, the Governor in Council in fact revoked the pardon granted to the plaintiff, on the ground that the latter was no longer of good conduct, the whole in accordance with the provisions of section 7 of the Criminal Records Act.

To this statement of the facts it only needs to be added that counsel for the appellant was informed of the Governor in Council's decision to revoke his client's pardon by a letter from the Registrar of the National Parole Board, the essence of which reads as follows:

[TRANSLATION] You are requested to inform your client that, following a recent review of his record, the Board continues to be reasonably certain that Mr. Desjardins is associating with persons closely connected with organized crime, and that his relations with such persons are such as to suggest that these meetings are more than accidental. As the Board therefore has very good reason to believe that Mr. Desjardins is no longer of good conduct, it has recommended to the Governor General in Council that the pardon granted to Mr. Desjardins on April 3, 1973, be revoked.

On October 9, 1975, acting on advice by the Solicitor General and pursuant to section 7 of the Criminal Records Act, His Excellency the Governor General in Council revoked the pardon previously granted to Mr. Desjardins.

A few weeks later, the appellant brought the action dismissed by the Trial Judge. In his statement of claim, he first complained that respondents Bouchard and Gilbert and the National

14. De plus, les commissaires firent valoir qu'il incombait au requérant de démontrer pourquoi le pardon ne lui serait pas révoqué.

15. Devant l'attitude des commissaires, le demandeur refusa toute invitation à se justifier en ajoutant qu'il ignorait les motifs de révocation de son pardon et les motifs de la recommandation des commissaires ou de la Commission.

16. L'audition fut ajournée pour permettre au demandeur de soumettre des notes écrites sur les objections en droit et sur la procédure, lesquelles furent produites.

17. Le demandeur fut convoqué de nouveau le 15 août 1975; le procureur du demandeur réitéra sa demande quant aux griefs ou à la preuve retenus contre le demandeur.

18. Les commissaires exprimèrent le même refus et le demandeur refusa de faire des représentations pour les mêmes motifs.

19. Les Commissaires ont alors indiqué au demandeur qu'ils transmettraient d'ici quatre à six semaines leur recommandation au Solliciteur Général du Canada.

20. A la suite des faits ci-haut mentionnés, la Commission des Libérations Conditionnelles a soumis au Solliciteur Général du Canada un rapport recommandant que le pardon octroyé au demandeur soit révoqué.

21. Ainsi qu'il appert de la pièce D-1, le Solliciteur Général du Canada a, par la suite, recommandé au Gouverneur en conseil que le pardon octroyé au demandeur soit effectivement révoqué conformément à l'article 7 de la Loi sur le casier judiciaire.

22. Par arrêté ministériel en date du 9 octobre 1975, le Gouverneur en conseil a effectivement révoqué le pardon octroyé au demandeur, au motif que ce dernier avait cessé de bien se conduire, le tout conformément aux dispositions de l'article 7 de la Loi sur le casier judiciaire.

À ce récit des faits, il suffit d'ajouter que l'avocat de l'appelant a été informé de la décision du gouverneur en conseil de révoquer le pardon de son client par une lettre du greffier de la Commission nationale des libérations conditionnelles dont l'essentiel se lit comme suit:

Vous êtes prié d'informer votre client que, suite à une récente étude de son dossier, la Commission est demeurée moralement convaincue que M. Desjardins fraye avec des gens associés de très près à la pègre et que ses relations avec ces personnes sont de nature telle qu'elles incitent à croire qu'il s'agit de rencontres plus qu'accidentelles. La Commission ayant donc raison de croire de façon très sérieuse que M. Desjardins n'est plus de bonne conduite a recommandé au Gouverneur Général en Conseil que le pardon qui avait été accordé à M. Desjardins le 3 avril 1973, soit révoqué.

Le 9 octobre 1975, sur avis conforme du Solliciteur Général et en vertu de l'article 7 de la loi sur le casier judiciaire, son Excellence le Gouverneur Général en Conseil révoquait le pardon antérieurement accordé à M. Desjardins.

Quelques semaines plus tard, l'appelant intentait l'action qu'a rejetée le premier juge. Dans sa déclaration, il s'en prenait d'abord aux intimés Bouchard et Gilbert et à la Commission nationale

Parole Board had no jurisdiction over the case at bar, that they had acted in a manner which cast doubt on their impartiality, and finally, that they had failed to observe the requirements of natural justice, and in particular the “*audi alteram partem*” rule; the appellant further complained that the Governor in Council had acted at the instance of a third party, without exercising independent judgment, and that he also had disregarded the requirements of natural justice and fairness. The appellant concluded by asking the Court, first, to find that the National Parole Board and respondents Bouchard and Gilbert had no jurisdiction over the case at bar, and that their actions, decisions and recommendations were invalid, and second, to vacate the Order made on October 9, 1975 revoking the appellant’s pardon.

I think it is clear that the Trial Judge properly refused to make the findings sought by the appellant in respect of the National Parole Board and respondents Bouchard and Gilbert. It is apparent that, under the Act, the Board and its members have no part in the revocation of a pardon, and accordingly, the recommendation made by them and the decisions they may have taken in this matter were devoid of any legal effect. However, the appellant had no interest in having the Court make a finding to that effect. His interest is limited to a ruling on the validity of the revocation of the pardon. As that revocation was made by an Order of the Governor in Council on October 9, 1975, the only real problem presented by the case at bar is as to the validity of that Order.

Counsel for the appellant argued that the Order of October 9, 1975 was void for two reasons: first, because it had been made on the recommendation of persons whose impartiality might be doubted, and second, because it had been made without observing the requirements of natural justice and fairness.

Counsel for the appellant did not suggest that the Governor in Council could not, in the circumstances, act on the recommendations of third parties. What he said was that such third parties, in the case at bar respondents Bouchard and Gilbert

des libérations conditionnelles et alléguait qu’ils n’avaient aucune compétence en l’espèce, qu’ils avaient agi d’une façon qui permettait de mettre en doute leur impartialité, qu’ils avaient omis, enfin, de respecter les exigences de la justice naturelle et, en particulier, la règle «*audi alteram partem*»; l’appelant s’en prenait aussi au gouverneur en conseil alléguant qu’il avait agi sous la dictée d’un tiers, sans exercer de jugement indépendant, et qu’il avait, lui aussi, manqué aux exigences de la justice naturelle et de l’équité. L’appelant concluait en demandant à la Cour, en premier lieu, de déclarer que la Commission nationale des libérations conditionnelles ainsi que les intimés Bouchard et Gilbert n’avaient aucune compétence en l’espèce et que leurs agissements, décisions et recommandations étaient nuls, et, en second lieu, de déclarer nul le décret du 9 octobre 1975 révoquant le pardon de l’appelant.

Il me semble clair que le premier juge a eu raison de refuser de prononcer les déclarations que l’appelant sollicitait relativement à la Commission nationale des libérations conditionnelles et aux intimés Bouchard et Gilbert. Il est évident que, suivant la Loi, la Commission et ses membres n’ont aucun rôle à jouer dans la révocation d’un pardon et que, en conséquence, la recommandation qu’ils ont faite et les décisions qu’ils ont pu prendre en cette affaire étaient dénuées de tout effet juridique. Cependant, l’appelant n’a aucun intérêt à ce que la Cour prononce une déclaration à cet effet. Son seul intérêt est de faire statuer sur la validité de la révocation du pardon. Cette révocation ayant été prononcée par le décret du gouverneur en conseil du 9 octobre 1975, le seul véritable problème que soulève cette affaire est celui de la validité de ce décret.

Le procureur de l’appelant a soutenu que le décret du 9 octobre 1975 était nul pour deux motifs: d’abord, parce qu’il avait été pris sur la recommandation de personnes dont on pouvait mettre en doute l’impartialité et, ensuite, parce qu’il avait été pris sans que soient respectées les exigences de la justice naturelle et de l’équité.

L’avocat de l’appelant n’a pas prétendu que le gouverneur en conseil ne pouvait agir, en l’espèce, sur la recommandation de tierces personnes. Ce qu’il a affirmé, c’est que ces tierces personnes, en l’occurrence les intimés Bouchard et Gilbert et la

and the National Parole Board, had acted in a manner which cast doubt on their impartiality, and that the effect of acting in such a manner was to vitiate the decision of the Governor in Council. In my view, the Trial Judge properly dismissed this argument. Even if I assume that the decision *a quo* could have been vitiated merely by the fact that it was not taken on the recommendation of impartial persons, I consider, like the Trial Judge, that there was no reason to doubt the impartiality of the Board and of respondents Bouchard and Gilbert. The letter which they wrote to appellant on May 21, 1975 could perhaps have been worded differently, but contrary to what counsel for the appellant argued, I see nothing in the terms of that letter to cast doubt on the impartiality of the Board or its members.

The second and principal argument of counsel for the appellant is that the Governor in Council could not validly revoke the pardon he had granted the appellant without first giving him an opportunity to be heard. In other words, counsel for the appellant maintained that the power of revocation conferred on the Governor in Council by section 7 of the *Criminal Records Act* could only be validly exercised if it was exercised in accordance with the requirements of natural justice and fairness, which in his submission had not been done in the case at bar. The Trial Judge dismissed this second argument of the appellant not because he considered that the Governor in Council was not required, in exercising his power to revoke a pardon, to observe the requirements of natural justice and fairness, but because he concluded that these requirements had been observed in the case at bar. In arriving at this conclusion, the Judge assumed that the pardon granted to the appellant had been revoked on account of allegations contained in the Cliche Report, that the appellant knew of these allegations when he appeared before respondents Bouchard and Gilbert, and that he had an opportunity to refute them on that occasion. I cannot share that view. All that the record shows regarding the decision of the Governor in Council is that it was made "acting on advice by the Solicitor General" who, in the written recommendation he submitted to the Cabinet, stated that "certain confidential information" had led the Board to find that the appellant was no longer of good conduct, because

Commission nationale des libérations conditionnelles, avaient agi d'une façon qui laissait planer des doutes sur leur impartialité et que cette façon d'agir avait pour effet de vicier la décision du gouverneur en conseil. À mon avis, le premier juge a eu raison de rejeter cette prétention. Même si je prends pour acquis que la décision attaquée ait pu être viciée du seul fait qu'elle avait été prise sur la recommandation de personnes non impartiales, je suis d'opinion, comme le premier juge, qu'il n'y a aucune raison de mettre en doute l'impartialité de la Commission et des intimés Bouchard et Gilbert. La lettre qu'ils ont adressée à l'appelant le 21 mai 1975 aurait peut-être pu être rédigée différemment, mais, contrairement à ce qu'a soutenu l'avocat de l'appelant, je ne vois rien dans les termes de cette lettre qui autorise à douter de l'impartialité de la Commission ou de ses membres.

Le second et principal argument du procureur de l'appelant est que le gouverneur en conseil ne pouvait valablement révoquer le pardon qu'il avait accordé à l'appelant sans lui avoir préalablement donné une chance de se faire entendre. En d'autres mots, l'avocat de l'appelant a soutenu que le pouvoir de révocation accordé au gouverneur en conseil par l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* ne pouvait être exercé valablement s'il n'était exercé conformément aux exigences de la justice naturelle et de l'équité, ce qui, suivant lui, n'avait pas eu lieu en l'espèce. Si le premier juge a rejeté ce second argument de l'appelant, ce n'est pas parce qu'il a jugé que le gouverneur en conseil n'était pas tenu, en exerçant son pouvoir de révoquer un pardon, de se conformer aux exigences de la justice naturelle et de l'équité; c'est plutôt parce qu'il a conclu que, en l'espèce, ces exigences avaient été respectées. Pour arriver à cette conclusion, le juge a pris pour acquis que le pardon dont avait bénéficié l'appelant avait été révoqué en raison des allégations contenues dans le rapport Cliche, que l'appelant connaissait ces allégations lorsqu'il avait comparu devant les intimés Bouchard et Gilbert et qu'il avait eu, à cette occasion, l'occasion de les rejeter. Je ne puis partager cette opinion. Tout ce que le dossier révèle de la décision du gouverneur en conseil c'est qu'elle a été prise «sur avis conforme du solliciteur général» qui, dans la recommandation écrite qu'il avait soumise au Cabinet affirmait que «certains renseignements confidentiels» avaient permis à la Commission

he was associating with persons closely linked to organized crime. The Cliche Report is not in the record, and we do not know its contents. In these circumstances I cannot assume, as the Trial Judge did, that the pardon which was granted to the appellant was revoked because of allegations contained in that report; I further cannot conclude that appellant did in fact have an opportunity to be heard before his pardon was revoked. If the appellant had a right to be heard, he also had a right to be first informed of the facts on which the authorities were relying in exercising the power of revocation, since without that information he could not properly be heard. In the case at bar, the appellant was never informed of the reasons why the revocation of his pardon was being considered. For this reason, it appears to me that in the circumstances the pardon was revoked without the appellant being furnished an opportunity to be heard.

To decide this case, therefore, it is necessary to know whether the Governor in Council, before revoking the pardon he had granted to the appellant, was required to observe the "*audi alteram partem*" rule or, more generally, the requirements of natural justice and fairness. If he was, the appeal must succeed; otherwise, it must be dismissed.

When the legislator confers on a body the power to make decisions affecting the rights of individuals without specifying the way in which this power is to be exercised, it has to be determined by a process of interpretation whether the body concerned, in exercising this power, must observe the requirements of natural justice and fairness. Accordingly, it was by interpretation of the applicable legislation, in light of the nature of the power conferred by it, the nature of the body on which the power was conferred and the consequences of exercising the power, that the Supreme Court of Canada held that the power conferred on the Governor in Council by subsection 64(1) of the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17] is a power of a legislative nature the exercise of which is not subject to the requirements of natural justice and fairness.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735.

d'établir que l'appelant n'était plus de bonne conduite parce qu'il frayait avec des gens associés de très près à la pègre. Le rapport Cliche n'est pas au dossier et nous n'en connaissons pas le contenu. a Dans ces circonstances, je ne peux présumer, comme l'a fait le premier juge, que le pardon qui avait été octroyé à l'appelant a été révoqué en raison des allégations contenues dans ce rapport; je ne peux conclure, non plus, que l'appelant ait eu b réellement l'occasion de se faire entendre avant la révocation de son pardon. Si l'appelant avait le droit d'être entendu, il avait également le droit d'être préalablement informé des faits sur lesquels on songeait à s'appuyer pour exercer le pouvoir de c révocation puisque, sans cette information, il ne pouvait se faire entendre de façon utile. En l'espèce, l'appelant n'a jamais été informé des motifs pour lesquels on songeait à révoquer son pardon. Pour cette raison, il me semble que, en l'espèce, le d pardon a été révoqué sans que l'appelant ait eu l'occasion de se faire entendre.

Il faut donc savoir, pour décider ce litige, si le gouverneur en conseil était tenu, avant de révoquer le pardon qu'il avait accordé à l'appelant, de se conformer à la règle "*audi alteram partem*" ou, de façon plus générale, aux exigences de la justice naturelle ou de l'équité. Dans l'affirmative, l'appel devra réussir; autrement, il devra être rejeté.

f Lorsque le législateur confère à une autorité le pouvoir de prononcer des décisions affectant les droits des citoyens sans préciser la façon dont ce pouvoir doit être exercé, c'est par voie d'interprétation qu'il faut déterminer si l'autorité concernée est tenue, dans l'exercice de ce pouvoir, de respecter les exigences de la justice naturelle ou de l'équité. Ainsi, c'est par voie d'interprétation du g texte législatif applicable, en ayant égard à la nature du pouvoir qu'il conférerait, à la nature de l'organisme à qui ce pouvoir était attribué, et, aussi, aux conséquences de l'exercice de ce pouvoir, que la Cour suprême du Canada a décidé que h le pouvoir que le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17] confère au gouverneur en conseil est un i pouvoir de nature législative dont l'exercice n'est pas soumis aux exigences de la justice naturelle ou j de l'équité<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735.

The power conferred on the Governor in Council by section 7 of the *Criminal Records Act* does not resemble the power conferred on him by subsection 64(1) of the *National Transportation Act*. It is a power the exercise of which affects an individual, rather than the community, by depriving him of the rights which proceeded from his pardon. It is a power which is not entirely discretionary, since it can only be exercised in the circumstances described by section 7. It is also not a legislative power which must be exercised primarily in light of social and political considerations. On the other hand, it is a power which, like that which the Supreme Court had to consider in *Inuit Tapirisat*, is conferred on the Governor in Council without any direction in the statute as to how it must be exercised.

The *Criminal Records Act* does not indicate how the power of revocation conferred by section 7 should be exercised. However, it sets out in minute detail in section 4 the procedure to be followed in granting a pardon: the application for a pardon is submitted to the National Parole Board, which causes inquiries to be made and makes its recommendation; the Board may not recommend against granting the pardon without giving the applicant an opportunity to be heard; if the Board's recommendation is favourable, it is referred to the Governor in Council who may then grant or deny the pardon.

Counsel for the respondents argued that the *Criminal Records Act* states in section 4 that a pardon cannot be denied without the applicant being heard. As section 7 is silent on this point, he maintained, relying on the maxim "*expressio unius est exclusio alterius*", that there was no intention to give an applicant the right to be heard before a pardon was revoked. This argument is based on a false premise. Section 4 does not state that an application for a pardon cannot be dismissed without the applicant being heard: it merely provides that the Board may not recommend dismissal of an application for a pardon without hearing the applicant. If the Board recommends that the pardon be granted, the applicant

Le pouvoir que confère au gouverneur en conseil l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire* ne ressemble pas au pouvoir que lui attribue le paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*. C'est un pouvoir dont l'exercice affecte un individu, plutôt que la collectivité, en le privant des droits qui lui résulteraient du pardon. C'est un pouvoir qui n'est pas entièrement discrétionnaire puisqu'il ne peut être exercé que dans les circonstances que décrit l'article 7. Ce n'est pas, non plus, un pouvoir de nature législative qui doit être exercé principalement à la lumière de considérations sociales et politiques. En revanche, c'est un pouvoir qui, comme celui qu'avait à considérer la Cour suprême dans l'affaire *Inuit Tapirisat*, est attribué au gouverneur en conseil sans que la loi précise la façon dont il doit être exercé.

La *Loi sur le casier judiciaire* n'indique pas comment le pouvoir de révocation accordé par l'article 7 doit être exercé. Cependant, elle régleme de façon minutieuse, à l'article 4, la procédure à suivre pour l'octroi d'un pardon: la demande de pardon est soumise à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour qu'elle fasse enquête et formule sa recommandation; la Commission ne peut faire de recommandation défavorable à l'octroi du pardon sans avoir donné à l'intéressé l'occasion de se faire entendre; si la recommandation de la Commission est favorable, elle est transmise au gouverneur en conseil qui peut, alors, accorder ou refuser le pardon.

L'avocat des intimés a prétendu que la *Loi sur le casier judiciaire* précisait, à l'article 4, qu'un pardon ne pouvait être refusé sans que l'intéressé ne soit entendu. Comme l'article 7 est silencieux sur ce point, il a soutenu, en invoquant la maxime "*expressio unius est exclusio alterius*" que l'on n'avait pas entendu donner à l'intéressé le droit de se faire entendre avant qu'un pardon ne soit révoqué. Cet argument est fondé sur une fausse prémisse. L'article 4 ne dit pas qu'une demande de pardon ne puisse être rejetée sans que l'intéressé ait été entendu; il prescrit seulement que la Commission ne recommande pas le rejet d'une demande de pardon sans avoir entendu l'intéressé. Si la Commission recommande l'octroi du pardon,

does not have a right to be heard and I think it is clear that, in that case, the Governor in Council can still refuse to follow the recommendation and dismiss the application for a pardon without hearing the person concerned.

The Governor in Council may thus refuse to grant a pardon without hearing the applicant. Is the same true for the case of revocation? I do not think so. First, the revocation of a pardon seems to me more fraught with consequences for the person concerned than a mere refusal to grant an application for a pardon. In the first case, the person will be deprived of rights, while in the second, he will be denied a privilege. Secondly, while the power to grant a pardon is purely discretionary, this is not true of the power of revocation, which can only be exercised in the circumstances set forth in section 7. It would seem fair that a pardon should not be revoked without first giving the person concerned an opportunity to refute the existence of the facts on which the authority in question will rely in exercising the power of revocation.

I accordingly consider that the Governor in Council may not revoke a pardon under section 7 without giving the person concerned an opportunity to be heard. Does this mean that the Governor in Council is required, when he wishes to revoke a pardon, to act as a judge would, or that he is subject to all the requirements which, in other words, would be associated with natural justice?—no. The statute confers the power to revoke pardons on the Governor in Council and not on any other authority. The Governor in Council is an executive entity which has its ways of proceeding and which is subject to special rules, such as those regarding the secrecy of its deliberations and the confidential nature of its sources of information. The legislator is familiar with these ways of proceeding and these rules, and when he confers a power on the Governor in Council it has to be presumed, in the absence of any indication to the contrary, that this power is to be exercised in accordance with these rules and ways of proceeding. Because of that, the Governor in Council is not required to hear the person concerned himself before revoking a pardon. For the same reason, the person concerned does not have a right before being heard to know the evidence against him: he is only entitled to know the facts which were

l'intéressé n'a pas le droit d'être entendu et il me semble clair que, en ce cas, le gouverneur en conseil peut néanmoins refuser de suivre la recommandation et rejeter la demande de pardon sans avoir à entendre la personne concernée.

Le gouverneur en conseil peut donc refuser d'accorder un pardon sans entendre l'intéressé. Doit-il en être de même dans le cas de révocation? Je ne le crois pas. D'une part, la révocation d'un pardon me semble plus lourde de conséquences pour la personne concernée que le simple refus d'accéder à une demande de pardon. Dans le premier cas, cette personne se voit priver de droits tandis que dans le second elle se voit refuser un privilège. D'autre part, alors que le pouvoir d'accorder un pardon est purement discrétionnaire, il n'en est pas ainsi du pouvoir de révocation qui ne peut être exercé que dans les circonstances que précise l'article 7. Il me semblerait juste qu'on ne révoque pas un pardon sans avoir préalablement permis à l'intéressé de contester l'existence des faits sur lesquels on veut se fonder pour exercer le pouvoir de révocation.

Je crois donc que le gouverneur en conseil ne peut révoquer un pardon en vertu de l'article 7 sans donner à l'intéressé l'occasion de se faire entendre. Est-ce à dire que le gouverneur en conseil soit tenu, lorsqu'il veut révoquer un pardon, d'agir à la manière d'un juge ou qu'il soit assujéti à toutes les exigences que, dans d'autres contextes, on a pu rattacher à la justice naturelle? Non pas. C'est au gouverneur en conseil et non à une autre autorité que la Loi confère le pouvoir de révoquer les pardons. Le gouverneur en conseil est un organisme exécutif qui a ses façons d'agir et qui est assujéti à des règles particulières comme celles qui concernent le secret de ses délibérations et le caractère confidentiel de ses sources d'information. Le législateur connaît cette façon d'agir et ces règles et lorsqu'il confère un pouvoir au gouverneur en conseil il faut présumer, en l'absence d'indication au contraire, que ce pouvoir doit être exercé conformément à ces règles et ces façons d'agir. À cause de cela, le gouverneur en conseil n'est pas tenu, avant de révoquer un pardon, d'entendre lui-même l'intéressé. Pour la même raison, l'intéressé n'a pas le droit, avant de se faire entendre, de connaître les preuves dont on dispose contre lui: il a seulement le droit de connaître les faits qui ont été portés à la connaissance du gou-

brought to the attention of the Governor in Council or his advisers and which are said to justify revoking the pardon.

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division and, allowing the appellant's action, vacate the Order of October 9, 1975 revoking the pardon which was granted to the appellant. Appellant should be entitled to his costs both at trial and on appeal.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

LE DAIN J.: I have had the advantage of reading the reasons of my brothers Pratte and Lalande, and while I have experienced considerable difficulty with this case, I agree with them that the appeal should be allowed and the Order in Council revoking the appellant's pardon declared null on the ground that he was not given a fair opportunity to meet the case against him.

I am satisfied that the record does not support a conclusion that the appellant knew the precise facts which the National Parole Board and the Solicitor General were relying on as showing that he was a person who was "no longer of good conduct" within the meaning of section 7 of the *Criminal Records Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 12. Like my brother Pratte, I think the assumption made by the learned Trial Judge on this question was without foundation, particularly in view of the reference, in the Solicitor General's memorandum to Cabinet, to "confidential" information.

There is, further, no doubt in my mind that the decision to revoke a pardon under section 7 is, because of the grounds on which it may be made and its effect on the rights or interests of the person affected, of a nature which would ordinarily give rise to a duty to observe the principles of natural justice or at least to comply with the lesser duty of procedural fairness. I do not think it is necessary to cite authority in support of that proposition. This is true, in my opinion, despite the fact that pardons were granted before the *Criminal Records Act* as an exercise of the royal prerogative of mercy, and that prerogative is pre-

verneur en conseil ou de ses conseillers et qui justifieraient la révocation du pardon.

<sup>a</sup> Pour ces motifs, je ferais droit à l'appel, je casserais le jugement de la Division de première instance et, faisant droit à l'action de l'appelant, je déclarerais nul le décret du 9 octobre 1975 révoquant le pardon qui avait été octroyé à l'appelant.  
<sup>b</sup> L'appelant devrait avoir droit aux dépens tant en première instance qu'en appel.

\* \* \*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par*

LE JUGE LE DAIN: J'ai pris connaissance des motifs prononcés par mes collègues, les juges Pratte et Lalande. Bien que cette affaire s'avère <sup>a</sup> fort difficile, je conviens avec eux qu'il y a lieu d'accueillir l'appel et d'annuler le décret qui révoque le pardon octroyé à l'appelant, par ce motif qu'il n'a pas eu la possibilité raisonnable de réfuter les faits qu'on lui reproche.

<sup>e</sup> Le dossier ne permet pas de conclure que l'appelant connaissait les faits précis qui, d'après la Commission nationale des libérations conditionnelles et le solliciteur général, démontraient qu'il avait «cessé de se bien conduire», au sens de l'article 7 de la *Loi sur le casier judiciaire*, S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 12. Je conviens avec mon collègue, le juge Pratte, que l'hypothèse retenue par le juge de première instance au sujet de cette question était sans fondement, en particulier à la <sup>g</sup> lumière de la mention, dans le mémoire du solliciteur général au Cabinet, de renseignements «confidentiels».

<sup>h</sup> De plus, il ne fait pas de doute que, vu les motifs sur lesquels elle peut se fonder et vu ses effets sur les droits et intérêts de l'intéressé, la décision de révoquer un pardon, en application de l'article 7, est normalement soumise à l'obligation de respecter les règles de justice naturelle ou, à tout le moins, à celle, d'un degré inférieur, d'observer l'équité dans la procédure. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de citer un magistrat à l'appui de ce principe, lequel est vrai même si, avant l'adoption <sup>j</sup> de la *Loi sur le casier judiciaire*, les pardons relevaient de la prérogative royale de clémence et même si cette prérogative se maintient jusqu'à nos

served by section 9 of the Act. The authority to revoke a pardon that has been granted under the Act is purely statutory in nature and has no basis in the royal prerogative. Its character is to be determined entirely from the terms of section 7.

The difficulty, as I see it, is whether, in view of the way the Cabinet conducts its business and the rule of secrecy which governs its proceedings, it is reasonable to ascribe to Parliament an intention that the Governor in Council should be subject to a requirement of procedural fairness in respect of notice, disclosure and hearing when he revokes a pardon pursuant to section 7 of the Act. As the authorities indicate, a fair hearing requires that the person affected be given sufficient notice of what is alleged against him, that he be given sufficient disclosure of the evidence or other material, such as reports, on which the allegations are based, and finally that he be given a sufficient opportunity to meet the case against him by evidence, if necessary, and representations. How are these requirements to be applied, as a practical matter, to the decision-making process of the Cabinet, which I would characterize, with respect, as informal, inaccessible and inscrutable? The possible grounds of decision are not susceptible of being limitatively determined in advance of a meeting of the Cabinet or a committee of Cabinet that effectively deals with the matter. The members of Cabinet cannot be prevented or foreclosed from making their own contribution to the identification and definition of the possible grounds of decision nor, indeed, from submitting additional material in support of them. Notice, to afford a full measure of procedural fairness, would have to be notice of the facts or grounds which the Cabinet agreed to treat as relevant for purposes of decision. A similar problem exists with reference to the duty of disclosure. How, in view of the principle of cabinet secrecy, is the person affected to be given a sufficient disclosure of the basis of the allegations against him, as they are presented to Cabinet, to enable him to meet the case against him? Finally, if there is to be a true opportunity to be heard the evidence adduced and the submissions made on behalf of the person affected must be sufficiently brought to the attention of the Cabinet.

jours par l'article 9 de la Loi. Le pouvoir de révoquer un pardon qui a été octroyé en vertu de cette Loi a sa source dans la même Loi et n'est nullement fondé sur la prérogative royale. Sa nature tient exclusivement aux dispositions de l'article 7.

D'après moi, la difficulté tient à la question de savoir si, compte tenu de la manière dont le Cabinet fonctionne et de la règle du secret qui entoure ses délibérations, il est raisonnable de prêter au législateur l'intention d'assujettir le gouverneur en conseil à l'exigence de l'équité dans la procédure en matière de notification, de divulgation et d'audition lorsqu'il révoque un pardon conformément à l'article 7 de la Loi. Selon la jurisprudence, on ne peut tenir une audition impartiale sans notifier à l'intéressé suffisamment à l'avance les faits qu'on lui reproche, sans lui divulguer convenablement la preuve ou les autres éléments d'information, tels les rapports, sur lesquels se fondent les allégations, et, enfin, sans lui donner la possibilité raisonnable de réfuter les faits qu'on lui reproche en produisant, si nécessaire, des preuves et en faisant valoir ses arguments. Comment faut-il, en pratique, appliquer ces impératifs au processus décisionnel du Cabinet que je qualifierais, sauf le respect que je lui dois, de dénué de formalisme, d'inaccessible et d'impénétrable? On ne peut circonscrire à l'avance tous les motifs possibles de décision à prendre en considération à la réunion du Cabinet ou d'un comité du Cabinet qui instruit effectivement l'affaire. On ne peut interdire aux membres du Cabinet d'apporter leur contribution à la définition des motifs possibles de décision ou, même, de présenter de nouveaux éléments à l'appui de ces motifs. Pour garantir pleinement l'équité dans la procédure, la notification devrait porter sur les faits ou les motifs que le Cabinet considère comme pertinents aux fins de sa décision. La même difficulté existe à l'égard de l'obligation de divulgation. Compte tenu de la règle du secret des délibérations du Cabinet, comment peut-on divulguer convenablement à l'intéressé le fondement des allégations portées contre lui, telles qu'elles sont soumises au Cabinet, afin de lui permettre de réfuter les faits qu'on lui reproche? Enfin, si on lui accorde la possibilité raisonnable d'être entendu, les témoignages produits et les arguments avancés pour son compte doivent être raisonnablement portés à l'attention du Cabinet.

These difficulties have raised a serious question in my mind as to whether a meaningful and reviewable standard of procedural fairness can be imposed, by statutory implication, on the Governor in Council when revoking a pardon. Despite the difficulties, however, I have been unable to persuade myself that it could have been intended by Parliament that a pardon may be revoked on the ground that one has ceased to be a person of good conduct without the person affected having any opportunity whatever to meet the case against him, as that case is presented by the recommendation to Cabinet. It is better in such a matter that there should be an approximation to procedural fairness than no procedural fairness at all.

That it is feasible to have some form of inquiry and to afford some opportunity to be heard before a recommendation is made to revoke a pardon is indicated by the provision in section 4 of the *Criminal Records Act* for an inquiry by the National Parole Board on an application for pardon and by the fact that the Solicitor General saw fit to cause an inquiry to be made by the Board in the present case. The Governor in Council must clearly have an inherent or implied power to delegate the hearing function. As for the maxim "*expressio unius est exclusio alterius*", which is invoked because of the express provision for such an inquiry in section 4 and the absence of a similar provision in section 7, the Supreme Court of Canada appears to have held, in effect, that this principle of interpretation should not be applied to deny a right to fair hearing. See *L'Alliance des professeurs catholiques de Montreal v. The Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 140, at pages 153-154; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, at pages 321-322.

In coming to the above conclusion I have proceeded, with respect, on the assumption that the judgment of the Supreme Court of Canada in *The Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, does not contain any general implication determinative of the issue in this case. The decision in that case turned essentially on the nature of the review authority conferred on the Governor in Council by subsection 64(1) of the *National Transportation*

Vu ces difficultés, je me demande s'il est vraiment possible, par interprétation de la loi, d'imposer une norme effective et vérifiable d'équité dans la procédure au gouverneur en conseil lorsqu'il révoque un pardon. Je ne puis me convaincre toutefois que le législateur ait voulu qu'un pardon puisse être révoqué par ce motif qu'une personne a cessé de se bien conduire, sans que l'intéressé se voit donner la possibilité de réfuter les faits qu'on lui reproche, au moment où l'affaire est soumise au Cabinet par voie de recommandation. Il vaut mieux en ce cas qu'il y ait quelque chose qui ressemble tant soit peu à l'équité dans la procédure plutôt que l'absence totale de cette équité.

L'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire*, qui prévoit la tenue d'une enquête par la Commission nationale des libérations conditionnelles en cas de demande de pardon, et le fait que le solliciteur général a jugé bon de demander à la Commission de procéder à une enquête en l'espèce, font ressortir la possibilité d'une certaine enquête et d'une certaine audition avant que ne soit faite la recommandation de révocation du pardon. Le gouverneur en conseil jouit, de toute évidence, du pouvoir inhérent ou tacite de déléguer sa fonction d'audition. Quant à la maxime "*expressio unius est exclusio alterius*" invoquée par l'avocat des intimés qui souligne que l'article 4 prévoit expressément une telle enquête et que ce n'est pas du tout le cas de l'article 7, la Cour suprême du Canada a conclu en effet que cette règle d'interprétation ne doit pas servir à priver quelqu'un de son droit à une audition impartiale. Voir *L'Alliance des professeurs catholiques de Montreal v. The Labour Relations Board of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 140, aux pages 153 et 154; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, aux pages 321 et 322.

Pour parvenir à la conclusion ci-dessus, j'ai dû, avec déférence, présumer que l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, de la Cour suprême du Canada, [1980] 2 R.C.S. 735, n'a aucune portée générale qui influe sur le litige dont je suis saisi. Cette décision portait uniquement sur la nature du pouvoir de contrôle que le gouverneur en conseil tient du paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, en tant qu'elle s'appli-

*Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as it applied particularly to a decision to fix the tolls of Bell Canada, and not on the institutional peculiarities of the decision-making process of the Governor in Council or Cabinet. Estey J., who delivered the judgment of the Court, did say at page 753, "The very nature of the body must be taken into account in assessing the technique of review which has been adopted by the Governor in Council", but that was said with reference to the contention that the whole of the record should have been put before the Cabinet. I do not read into this particular observation an implication that an implied duty of procedural fairness can never be applied to a decision of the Governor in Council, regardless of its nature.

\* \* \*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

LALANDE D.J.: The power conferred on the Governor General in Council by the *Criminal Records Act* is a power of a quasi-judicial nature, since section 7 provides, in the case under consideration, that revocation of a pardon may be ordered "upon evidence establishing" that the person is no longer of good conduct. Such a power must be exercised in accordance with the requirements of natural justice.

Respondents Bouchard and Gilbert, conducting an inquiry for the Solicitor General as members of the National Parole Board, refused to disclose to the appellant, whom they had summoned so that he could make representations to them, the way in which he in their opinion was no longer of good conduct.

The refusal contravened an elementary rule of justice and vitiated the Order in Council made on the recommendation of the Solicitor General.

I would dispose of the appeal as suggested by Pratte J.

quait spécifiquement à la décision relative aux tarifs de Bell Canada, et non pas sur les particularités institutionnelles du processus décisionnel du gouverneur en conseil ou du Cabinet. En rendant le jugement de la Cour, le juge Estey s'est prononcé en ces termes à la page 753: «Il faut, dans l'évaluation de la technique de révision adoptée par le gouverneur en conseil, tenir compte de la nature même de ce corps constitué», mais cette conclusion a été tirée à propos de l'argument selon lequel tout le dossier aurait dû être soumis au Cabinet. À mon avis, cette remarque particulière ne signifie pas qu'une décision du gouverneur en conseil, quelle que soit sa nature, n'est jamais soumise à l'obligation tacite d'équité dans la procédure.

\* \* \*

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE SUPPLÉANT LALANDE: Le pouvoir qu'accorde au gouverneur général en conseil la *Loi sur le casier judiciaire* est un pouvoir de nature quasi judiciaire, puisque l'article 7 prescrit, pour le cas qui nous occupe, que la révocation d'un pardon peut être décrétée «sur preuve établissant» une cessation de bonne conduite. Un tel pouvoir doit être exercé conformément aux exigences de la justice naturelle.

Les intimés Bouchard et Gilbert, faisant enquête pour le solliciteur général à titre de membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ont refusé de divulguer à l'appelant qu'ils avaient convoqué pour qu'il puisse leur faire ses représentations, en quoi il leur paraissait qu'il avait cessé de se bien conduire.

Ce refus violait une règle élémentaire de justice naturelle et a vicié l'arrêté ministériel passé sur la recommandation du solliciteur général.

Je disposerais de l'appel comme le propose le juge Pratte.