

T-2600-83

T-2600-83

Marcel Pilon and Donald Tyler, Inmates of Millhaven Penitentiary (Applicants)

v.

Donald Yeomans, the Commissioner of Corrections (Respondent)

Trial Division, McNair J.—Ottawa, January 26 and April 30, 1984.

Judicial review — Prerogative writs — Penitentiaries — Certiorari and mandamus — Transfer of inmates from medium to maximum security penitentiary without opportunity of hearing — No denial of fundamental fairness as inmates informed and no statutory requirement for full-scale hearing — Application denied — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, ss. 13(3), 29(3) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Constitutional law — Charter of Rights — Legal rights — Transfer of inmates from medium to maximum security penitentiary — Necessary and reasonable limitations on rights in course of lawful incarceration authorized by Charter s. 1 — Unless constitutional right manifestly violated, security decisions of institutional heads not generally open to review by courts — Transfer not depriving applicants of right to life, liberty and security of person nor constituting arbitrary detention or imprisonment — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 9 — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, ss. 13(3), 29(3).

Penitentiaries — Transfer of inmates from medium to maximum security penitentiary without opportunity of hearing — No breach of duty to act fairly as inmates duly informed and as no statutory requirement for full-scale hearing — Necessary and reasonable limitations on rights in course of lawful incarceration, such as transfer for security reasons, authorized by Charter s. 1 — Unless constitutional right manifestly violated, security decisions of institutional heads not generally open to review by courts — Transfer not violating Charter ss. 7 and 9 — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 9 — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, ss. 13(3), 29(3) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.

Following an alarming increase in violence at the Collins Bay medium security institution, the applicants were identified as having a negative influence on the general inmate population there and were transferred to the Millhaven maximum security

Marcel Pilon et Donald Tyler, détenus du pénitencier de Millhaven (requérants)

a c.

Donald Yeomans, commissaire du service correctionnel (intimé)

Division de première instance, juge McNair—
b Ottawa, 26 janvier et 30 avril 1984.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Pénitenciers — Certiorari et mandamus — Transfèrement de détenus d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale sans qu'ils aient eu l'occasion de se faire entendre — Aucun déni de l'obligation fondamentale d'agir équitablement car les détenus avaient été informés et rien dans la loi n'impose l'obligation de tenir une audition complète — Requête rejetée — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 13(3), 29(3) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Garanties juridiques — Transfèrement de détenus d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale — Les restrictions nécessaires et raisonnables aux droits pendant une incarceration légitime sont autorisées par l'art. 1 de la Charte — Sauf violation manifeste d'un droit garanti par la Constitution, il n'appartient pas, en règle générale, aux tribunaux d'examiner les décisions en matière de sécurité prises par des directeurs d'établissements — Le transfèrement des requérants ne constituait pas une atteinte à leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne et ne constituait pas une détention ou un emprisonnement arbitraire — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 9 — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 13(3), 29(3).

Pénitenciers — Transfèrement de détenus d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale sans qu'ils aient eu l'occasion de se faire entendre — Aucun manquement à l'obligation d'agir équitablement car les détenus ont été dûment informés et rien dans la loi n'impose l'obligation de tenir une audition complète — Les restrictions nécessaires et raisonnables aux droits pendant une incarceration légitime, comme le transfèrement pour des raisons de sécurité, sont autorisées par l'art. 1 de la Charte — Sauf violation manifeste d'un droit garanti par la Constitution, il n'appartient pas aux tribunaux, en règle générale, d'examiner les décisions en matière de sécurité prises par des directeurs d'établissements — Le transfèrement ne viole pas les art. 7 et 9 de la Charte — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 9 — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 13(3), 29(3) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18.

À la suite d'un accroissement alarmant de la violence à l'établissement à sécurité moyenne de Collins Bay, les requérants ont été identifiés comme ayant une mauvaise influence sur l'ensemble de la population carcérale et ont été transférés à

institution. The applicants allege that the transfers contravene sections 7 and 9 of the Charter and alternatively violate the principles of procedural fairness. They therefore apply for a writ of *certiorari* to quash their transfer and for a writ of *mandamus* to be transferred back to Collins Bay.

The sole issue is whether there was any breach of a clear duty of procedural fairness in the decision-making process concerning the transfer of the applicants to a maximum security institution, especially since the applicants were not afforded the opportunity of a hearing.

Held, the application should be dismissed. The duty of fairness in any particular circumstance must be ascertained by reference to the legislative framework within which the administrative process operates. Nothing in the applicable Act or regulations requires a full-scale hearing as a prelude to a transfer. And the applicants were duly informed of their transfer and of the reasons therefor, in conformity with the applicable Commissioner's directive.

Restrictions and limitations placed on the rights of inmates for security reasons, such as a transfer to a more secure institution, are permissible under section 1 of the Charter. This Court could not agree with McDonald J.'s position in *Soenen v. Dir. of Edmonton Remand Centre* (1983), 35 C.R. (3d) 206 (Alta. Q.B.) to the effect that the Charter of Rights and Freedoms must be interpreted in an absolute sense and dissociated from section 1 thereof. Unless there has been a manifest violation of a constitutionally guaranteed right, the broad principle that it is not generally open to the courts to question the judgment of an institutional head as to what may, or may not, be necessary in order to maintain security within a penitentiary still prevails. The administrative decision to transfer the applicants did not constitute in the circumstances a deprivation of their right to life, liberty and security of the person guaranteed by section 7 of the Charter. Nor did the implementation of their transfer constitute arbitrary detention or imprisonment contrary to section 9. There was therefore no obligation to afford the applicants a hearing with respect to their transfer.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Regina v. Cadeddu (1982), 40 O.R. (2d) 128 (H.C.); *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; 105 D.L.R. (3d) 745; *Re Anaskan and The Queen* (1977), 76 D.L.R. (3d) 351 (Ont. C.A.); *Re Maltby et al. and Attorney-General of Saskatchewan et al.* (1983), 143 D.L.R. (3d) 649 (Sask. Q.B.).

NOT FOLLOWED:

Soenen v. Dir. of Edmonton Remand Centre (1983), 35 C.R. (3d) 206 (Alta. Q.B.).

COUNSEL:

Fergus O'Connor for applicants.
J. Pethes for respondent.

l'établissement à sécurité maximale de Millhaven. Les requérants allèguent que les transfèrements contreviennent aux articles 7 et 9 de la Charte et en outre violent les principes d'équité dans la procédure. Par conséquent, ils demandent un bref de *certiorari* annulant leur transfèrement et un bref de *mandamus* ordonnant leur retour à Collins Bay.

La seule question qui se pose est de savoir s'il y a eu un manquement à une obligation évidente d'équité dans la procédure en ce qui a trait au transfèrement des requérants à un établissement à sécurité maximale, étant donné, surtout, que les requérants n'ont pas eu l'occasion de se faire entendre.

Jugement: La requête est rejetée. L'obligation d'agir équitablement dans un cas précis doit être définie par renvoi aux dispositions législatives qui forment le cadre dans lequel s'applique le processus administratif. Il n'y a rien dans la Loi où les règlements applicables qui impose l'obligation de tenir une audition complète avant un transfèrement. En outre, les requérants ont été pleinement informés de leur transfèrement et des raisons de celui-ci conformément à la directive applicable du commissaire.

Les restrictions et les limites imposées aux droits des détenus pour des raisons de sécurité, comme le transfèrement à une institution plus sécuritaire, sont permises en vertu de l'article 1 de la Charte. Cette cour n'est pas d'accord avec la position du juge McDonald dans l'affaire *Soenen v. Dir. of Edmonton Remand Centre* (1983), 35 C.R. (3d) 206 (B.R. Alb.) selon laquelle la Charte des droits et libertés doit être interprétée dans un sens absolu indépendamment de l'article 1. Sauf violation manifeste d'un droit garanti par la Constitution, il convient toujours d'appliquer le principe selon lequel il n'appartient pas aux tribunaux, en règle générale, de mettre en doute le jugement du directeur d'un établissement quant à ce qui peut ou non être nécessaire pour maintenir la sécurité dans un pénitencier. La décision administrative de transférer les requérants ne constituait pas, dans les circonstances, une atteinte à leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne garanti par l'article 7 de la Charte. L'exécution du transfèrement ne constitue pas non plus une détention ou un emprisonnement arbitraire au sens de l'article 9. Par conséquent, il n'y avait aucune obligation d'accorder aux requérants une audition en ce qui a trait à leur transfèrement.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Regina v. Cadeddu (1982), 40 O.R. (2d) 128 (H.C.); *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; 105 D.L.R. (3d) 745; *Re Anaskan and The Queen* (1977), 76 D.L.R. (3d) 351 (C.A. Ont.); *Re Maltby et al. and Attorney-General of Saskatchewan et al.* (1983), 143 D.L.R. (3d) 649 (B.R. Sask.).

DÉCISION ÉCARTÉE:

Soenen v. Dir. of Edmonton Remand Centre (1983), 35 C.R. (3d) 206 (B.R. Alb.).

AVOCATS:

Fergus O'Connor pour les requérants.
J. Pethes pour l'intimé.

SOLICITORS:

Fergus J. O'Connor, Kingston, Ontario, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MCNAIR J.: This is a motion by the applicants under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] for a writ of *certiorari* to quash their transfer from a medium security penitentiary to a maximum security one and for a writ of *mandamus* to compel their transfer back to the medium security institution from which they were transferred. The grounds of attack are that the transfers contravene sections 7 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] and, alternatively, violate the principles of procedural fairness. What it all comes down to and, indeed turns on, is simply that the applicants were not afforded the opportunity of a hearing with respect to their transfers.

The motion is supported by the affidavits of the applicants. The subject matter of each is essentially much the same. Filed in opposition are the affidavits of Kenneth H. Payne, Institutional Head of the Collins Bay medium security institution, and John C. Ryan, Institutional Head of the Millhaven maximum security institution. The motion proceeded on the basis of this affidavit evidence and the submissions of counsel.

The applicants were both inmates of the Collins Bay penitentiary, which is a medium security institution. By the end of August, 1983, violence had increased alarmingly at the Collins Bay penitentiary. Despite their assertions to the contrary, the applicants were not model prisoners. The Security Division of Collins Bay identified a number of specific inmates as having a negative influence on the general inmate population. Among those identified were the applicants. The segregation of the suspects followed but this is not an issue in the motion. The transfer of the identified suspect

PROCUREURS:

Fergus J. O'Connor, Kingston (Ontario), pour les requérants.

Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.

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

LE JUGE MCNAIR: Il s'agit d'une requête présentée par les requérants en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] en vue d'obtenir un bref de *certiorari* annulant leur transfèrement d'un pénitencier à sécurité moyenne à un pénitencier à sécurité maximale et un bref de *mandamus* ordonnant leur retour à l'établissement à sécurité moyenne d'où ils ont été transférés. Les moyens invoqués sont que les transfèvements contreviennent aux articles 7 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] et, à titre subsidiaire, qu'ils violent les principes d'équité dans la procédure. Cela revient simplement à dire que les requérants n'ont pas eu l'occasion de se faire entendre en ce qui a trait à leur transfèrement.

La requête est appuyée par les affidavits des requérants. L'objet de chacun de ceux-ci est essentiellement le même. En opposition, on a présenté les affidavits de Kenneth H. Payne, directeur de l'établissement à sécurité moyenne de Collins Bay et de John C. Ryan, directeur de l'établissement à sécurité maximale de Millhaven. La requête a été entendue sur la base de ces affidavits et de l'argumentation présentée par les avocats.

Les requérants étaient détenus au pénitencier de Collins Bay qui est un établissement à sécurité moyenne. Vers la fin d'août 1983, la violence s'était accrue de façon alarmante dans ce pénitencier. Bien qu'ils affirment le contraire, les requérants n'étaient pas des prisonniers modèles et la division de la sécurité de Collins Bay avait identifié un certain nombre de détenus comme ayant une mauvaise influence sur l'ensemble de la population carcérale. Les requérants avaient été identifiés comme tels. On a procédé ensuite à la ségrégation des suspects, mais cette mesure n'est pas en litige

inmates, including the applicants, to a maximum security institution was considered as a further step to stabilization of security.

After consultation and consideration, these inmates, including the applicants, were transferred to the Millhaven maximum security penitentiary. The formal transfer of the applicants and the other suspect inmates was implemented by formal warrant under the hand of F. Luciani, Assistant Regional Manager, Offender Programs, on behalf of the Commissioner as an officer directed under subsection 13(3) of the *Penitentiary Act* [R.S.C. 1970, c. P-6]. The warrant was dated September 8, 1983. On the same date, the applicants were each given a written memorandum confirming that they had been advised in person of the reasons for their transfer and incorporating the written reason therefor in paragraph 3 of the memorandum itself, which states:

3. You are being transferred to Millhaven institution as a result of your behaviour in this institution. You are being transferred for the good order and security of the institution. You may also be considered for an inter-regional transfer.

The transfer from Collins Bay to the Millhaven maximum security institution was completed on September 9, 1983.

The applicants now contend that the written reason specified in the memorandum is an insufficient reason for the transfer. They also contend that they were denied the right to a hearing. Yet there is no evidence they ever requested a hearing. In essence, these are the issues for determination.

The Payne affidavit deposes that the incidence of violence at the Collins Bay institution noticeably subsided after the transfer of the eleven suspect inmates to Millhaven. There is nothing to refute this. There is some evidence to indicate that incidents of violence at the Millhaven institution for the period from January to September, 1983, substantially exceeded those for the whole of 1982. No inference can be drawn to implicate the applicants because they only arrived there about mid-September.

dans la requête. Le transfèrement des détenus identifiés comme suspects, dont les requérants, à un établissement à sécurité maximale était considéré comme un moyen de rétablir la sécurité.

Après consultations et examen de la situation, ces détenus, et notamment les requérants, ont été transférés au pénitencier à sécurité maximale de Millhaven. Le transfèrement des requérants et des autres détenus suspects a été exécuté en vertu d'un mandat officiel revêtu de la signature de F. Luciani, administrateur régional adjoint du programme pour les détenus en sa qualité de fonctionnaire agissant sous les ordres du commissaire en vertu du paragraphe 13(3) de la *Loi sur les pénitenciers* [S.R.C. 1970, chap. P-6]. Le mandat était daté du 8 septembre 1983. À la même date, chacun des requérants a reçu une note de service confirmant qu'ils avaient été avertis en personne des motifs de leur transfèrement, et notamment du motif formulé de la façon suivante au paragraphe 3 de ladite note de service:

[TRADUCTION] 3. Vous êtes transféré à l'établissement de Millhaven en raison de votre comportement dans l'établissement où vous êtes détenu. Cette mesure a pour but de maintenir le bon ordre et la sécurité de cet établissement. Vous pourriez également faire l'objet d'un transfèrement dans une autre région.

Le transfèrement de Collins Bay à l'établissement à sécurité maximale de Millhaven a eu lieu le 9 septembre 1983.

Les requérants soutiennent maintenant que le motif indiqué dans la note de service est un motif insuffisant pour justifier le transfèrement. Ils soutiennent en outre qu'on leur a refusé le droit d'être entendus. Toutefois, rien n'indique dans la preuve qu'ils aient jamais demandé une audition. Telles sont essentiellement les questions en litige.

L'affidavit de M. Payne indique que le taux de violence à l'établissement de Collins Bay a sensiblement diminué à la suite du transfèrement à Millhaven des onze détenus suspects. Cela n'a pas été réfuté. Certains éléments de preuve indiquent que le nombre d'incidents violents survenus à l'établissement de Millhaven de janvier à septembre 1983 a largement dépassé celui de toute l'année 1982. On ne peut rien en déduire qui puisse impliquer les requérants car ils ne sont arrivés à l'établissement que vers la mi-septembre.

Each applicant in his affidavit avers that the transfer was detrimental. Both evince apprehension, fear and anxiety from what is alleged to be the more dangerously volatile life milieu at Millhaven. Both applicants attest to previous experience as inmates of Millhaven penitentiary. This is countered to some extent by the affidavit of John C. Ryan, the Warden of Millhaven penitentiary, where he points out that the so-called prisoner's "code of conduct" with respect to acts of violence is the same at Collins Bay. Certainly, if one wants to look for trouble it can be easily found.

The applicants go on to contend that their transfers will entail loss of some of the amenities hitherto enjoyed at Collins Bay. This is refuted in large part by the affidavit of the Warden of Millhaven. In any event, these anxieties and amenity concerns are more in the nature of self-serving, subjective opinions on mere sidelights which do not go to the crux of the matter at hand. It is my opinion that the sole issue here is simply whether there was any breach of a clear duty of procedural fairness in the decision-making process of transferring the applicants to a maximum security institution.

Paragraph 9 of the affidavit of Kenneth H. Payne, Warden of Collins Bay penitentiary, says:

9. Before their transfer, Correctional Officer Troyer advised the applicants Marcel Pilon and Donald Tyler orally of the reasons for their transfer. In addition, he provided the applicants Marcel Pilon and Donald Tyler with a written notice dated September 8, 1983 which set out that both applicants were being transferred to Millhaven Institution for the good order and security of the Collins Bay Institution. Attached to the Affidavit of Marcel Pilon as Exhibit "A" is a true copy of the written notice delivered by Correctional Officer Troyer. A notice in the same terms was delivered to the applicant Donald Tyler on September 8, 1983. Each notice was signed by me.

The affidavit of the applicant, Donald Tyler, has annexed thereto as Exhibit "A" a copy of a letter dated September 7, 1983 from his counsel, Fergus J. O'Connor, to the Warden of Collins Bay.

Chaque requérant déclare dans son affidavit que le transfèrement lui a causé un préjudice. Tous deux manifestent de l'apprehension, de la peur et de l'anxiété à l'égard de ce qu'ils prétendent être un milieu de vie dangereusement explosif à Millhaven. Les deux requérants se fondent à ce sujet sur leur expérience précédente de détention au pénitencier de Millhaven. Cette affirmation est contredite dans une certaine mesure par l'affidavit de John C. Ryan, le directeur du pénitencier de Millhaven, qui souligne que le soi-disant «code de conduite» des détenus en matière d'actes de violence est le même à Collins Bay. De toute évidence, si quelqu'un cherche des ennuis il peut facilement en trouver.

Les requérants soutiennent en outre que le transfèrement entraîne la perte de certains des avantages dont ils jouissaient à Collins Bay. Cette allégation est réfutée en grande partie par l'affidavit du directeur de Millhaven. De toute façon, leurs craintes et leurs préoccupations relatives aux avantages perdus sont des affirmations intéressées et des opinions subjectives concernant des à-côtés de la question à l'étude. Je suis d'avis que la seule question qui se pose en l'espèce est simplement de savoir s'il y a eu un manquement à une obligation évidente d'équité dans la procédure en ce qui a trait au processus de prise de décision qui a entraîné le transfèrement des requérants à un établissement à sécurité maximale.

Voici le texte de l'alinéa 9 de l'affidavit de M. Kenneth H. Payne directeur du pénitencier de Collins Bay:

[TRADUCTION] 9. L'agent des services correctionnels, M. Troyer, a avisé verbalement les requérants Marcel Pilon et Donald Tyler des motifs de leur transfèrement. De plus, il a donné aux requérants Marcel Pilon et Donald Tyler un avis écrit en date du 8 septembre 1983 qui indiquait que les deux requérants étaient transférés à l'établissement de Millhaven pour préserver le bon ordre et la sécurité de l'établissement de Collins Bay. Une copie certifiée de l'avis écrit donné par l'agent des services correctionnels Troyer est joint à l'affidavit de Marcel Pilon comme pièce «A». Un avis semblable a été remis au requérant Donald Tyler le 8 septembre 1983. J'ai signé chaque avis.

Une copie de la lettre datée du 7 septembre 1983 adressée par son avocat, Fergus J. O'Connor, au directeur de Collins Bay est annexée à son affidavit comme pièce «A».

In the opening sentence of his letter, Mr. O'Connor states that he interviewed Tyler on September 6, 1983. The letter goes on to point to the applicant's complaint of his segregation (which is not an issue) and fear of a transfer to Millhaven and the applicant's assertion that neither segregation nor transfer is justified. The last part of the letter reads as follows:

From the strictly legal point of view, I must insist that reasons be given for Mr. Tyler's segregation. As his legal counsel, I ask that you provide those to me forthwith. As well, if you are considering a transfer, I respectfully request that you give all possible consideration to the positive aspects of Mr. Tyler's performance. He is still a young man serving a life term and a transfer to Millhaven will certainly set back any possibility of parole for probably years to come.

I thank you for your attention and look forward to your reply. [Underlining added.]

Mr. Payne did not deign to reply. The letter is corroborative of the fact that the applicants were apprised by Correctional Officer Troyer of the reasons for their pending transfer prior to September 6, 1983. It is of some significance too that at that stage the applicants were not requesting reasons for the threatened transfer nor seeking a hearing in respect thereof.

Subsection 13(3) of the *Penitentiary Act* reads as follows:

13. ...

(3) Where a person has been sentenced or committed to penitentiary, the Commissioner or any officer directed by the Commissioner may, by warrant under his hand, direct that the person shall be committed or transferred to any penitentiary in Canada, whether or not that person has been received in the relevant penitentiary named in rules made under subsection (2).

The Act gives the Governor in Council power to make regulations, *inter alia*, for the discipline and good government of the Service, the custody of inmates and generally for carrying into effect the purposes of the Act.

Subject again to the Act and any regulations made thereunder, the Commissioner may make rules, to be known as Commissioner's directives, for the following purposes:

En introduction, M. O'Connor indique qu'il a interrogé Tyler le 6 septembre 1983, puis souligne dans sa lettre la plainte du requérant concernant la ségrégation (qui n'est pas en litige) et la crainte que suscite son transfèrement à Millhaven, mentionnant ensuite l'allégation du requérant selon laquelle ni la ségrégation ni le transfert ne sont justifiés. La lettre se termine par le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] D'un point de vue strictement juridique, je dois insister sur le fait que la ségrégation exercée à l'égard de M. Tyler doit être motivée. En ma qualité de conseiller juridique de M. Tyler, je vous demande de me donner ces raisons dans les meilleurs délais. De même si vous envisagez un transfèrement, je vous demande respectueusement de tenir compte des aspects positifs de la conduite de M. Tyler. Ce jeune homme purge une peine d'emprisonnement à perpétuité et un transfèrement à Millhaven retardera certainement de plusieurs années la possibilité d'une libération conditionnelle.

En espérant vous lire bientôt, je vous remercie de votre attention. [C'est moi qui souligne.]

M. Payne n'a pas daigné répondre. La lettre corrobore le fait que les requérants avaient été informés avant le 6 septembre 1983 par l'agent des services correctionnels Troyer des motifs du transfèrement prévu. Il est important de noter également que, à ce stade, les requérants ne demandaient pas les motifs du transfèrement prévu ni ne cherchaient à obtenir une audition à ce sujet.

Le paragraphe 13(3) de la *Loi sur les pénitenciers* dit:

13. ...

(3) Lorsqu'une personne a été condamnée ou envoyée au pénitencier, le commissaire ou tout fonctionnaire agissant sous les ordres de ce dernier peut, par mandat revêtu de sa signature, ordonner que la personne soit incarcérée dans un pénitencier quelconque au Canada ou y soit transférée, que cette personne ait été ou non reçue dans le pénitencier approprié désigné dans les règles établies sous le régime du paragraphe (2).

La Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements relatifs, notamment, à la discipline et à la direction judiciaire du Service, à la garde des détenus et, de façon générale, à la réalisation des objets de la Loi.

Sous réserve également de la Loi et de tout règlement édicté sous le régime de celle-ci, le commissaire peut établir des règles, connues sous le nom de directives du commissaire, pour les fins suivantes:

29. . . .

(3) . . . for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Service, and for the custody, treatment, training, and employment and discipline of inmates and the good government of penitentiaries.

The scope of the directives is broad. It is true that these directives do not have the force of law but, by the same token, there is little doubt that they must be considered as formulating the guidelines for administrative action with reference to the particular subject matter in question.

Section 18 of Commissioner's Directive 260 says:

18. When an inmate is to be transferred by administrative decision, without having so requested, he shall be informed, subject to security considerations, of the intention to transfer him and be given forty-eight (48) hours to present reasons for reconsidering the decision. By the same paragraph the inmates shall be informed, in writing, of the reasons for the final decision.

The whole thrust of the applicants' objection was directed to the alleged denial of natural justice and fairness comprehended under the general concept of a duty to act fairly in the circumstances. They contend that the principles of fundamental justice demand, in the case of a transfer, that the inmate be given a reason for the transfer with enough precision to permit him to respond, that an opportunity be afforded for such response, and that consideration be given to the response in arriving at the decision. Further or in the alternative, they invoke sections 7 and 9 of the Charter and maintain that the decision to transfer them from a medium security penitentiary to a maximum security institution resulted in some deprivation of liberty and security of the person as well as constituting arbitrary detention or imprisonment. I have considered the authorities cited by counsel and it is unnecessary in my view, to extensively elucidate the legal principles applicable to the matter, except in very general terms.

The simple question on all aspects of the case is whether on the particular facts the prison authority acted fairly toward the applicants as persons claiming to be aggrieved by the administrative decision to transfer them to a maximum security institution without having afforded them the opportunity of a hearing.

29. . . .

(3) . . . concernant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judicieuse du Service, ainsi que la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judicieuse des pénitenciers.

Les directives ont une vaste portée. Il est vrai que ces directives n'ont pas force de loi, mais il est tout aussi vrai qu'elles doivent être considérées comme formulant les lignes directrices en matière d'action administrative relativement à la question particulière qui est à l'étude.

Voici le texte de l'article 18 de la directive du commissaire n° 260:

18. Lorsqu'un détenu doit être transféré à la suite d'une décision administrative, sans en avoir lui-même fait la demande, il doit être informé de l'intention de le transférer, si les exigences de la sécurité le permettent. De plus, on doit lui accorder quarante-huit (48) heures pour présenter des raisons qui justifieraient une nouvelle étude de son cas. Il doit recevoir par écrit les raisons de la décision finale.

La contestation du transfèrement se fonde essentiellement sur l'allégation de déni de justice naturelle et d'équité en vertu de la notion générale de devoir d'agir équitablement dans de telles circonstances. Ils soutiennent que les principes de justice fondamentale exigent, dans le cas d'un transfèrement, qu'on donne au détenu les motifs du transfèrement d'une manière suffisamment précise pour lui permettre d'y répondre, qu'on lui donne l'occasion d'y répondre et qu'on tienne compte de la réponse pour prendre la décision. De plus, ou de manière subsidiaire, ils invoquent les articles 7 et 9 de la Charte et allèguent que la décision de les transférer d'un pénitencier à sécurité moyenne à un établissement à sécurité maximale constitue une atteinte à la sécurité de leur personne et constitue une détention ou un emprisonnement arbitraire. J'ai examiné les autorités citées par les avocats et, à mon avis, il n'est pas nécessaire d'expliquer en détail les principes juridiques applicables que je rappellerai seulement en termes très généraux.

Tous les aspects de l'affaire soulèvent la simple question de savoir si, d'après les faits de l'espèce, l'administration carcérale a agi de manière équitable à l'égard des requérants qui prétendent avoir été lésés par la décision administrative de les transférer à un établissement à sécurité maximale sans que leur soit donnée la possibilité de se faire entendre.

I will deal first with the aspect of procedural fairness.

The law is clear that an administrative decision to transfer a prisoner from one penal institution to another is the exercise of the administrative process in a disciplinary matter which should not be lightly interfered with by a court unless it is manifestly apparent that there has been a clear breach of a fundamental duty of fairness. In this context, there is no rule of law which necessarily exempts the exercise of such disciplinary powers of transfer from review by *certiorari*. The duty of fairness in any particular circumstances must be ascertained by reference to the legislative framework within which the administrative process operates. By regarding matters in that light, courts in their role of reviewing administrative decisions are less likely to succumb to the temptation of substituting their hindsight judgment for that of the administrative decision-maker and thus arbitrarily assume the legislative or administrative function.

I can find nothing in the Act or regulations which mandatorily requires a full-scale hearing as a necessary prelude to an administrative decision to transfer a prison inmate from one security institution to another. Section 18 of the Directive prescribes a procedural code which requires that the inmate be informed of the administrative decision to transfer, subject to security considerations, and that he be given forty-eight hours to present reasons for reconsidering the administrative decision. The Directive concludes by stating that the inmates shall be informed, in writing, of the reasons for the final decision. There is nothing in the Directive which requires that the initial notification of intention to transfer shall be in writing. The requirement is simply that the inmate be informed. Following such notification, the inmate has forty-eight hours to present reasons for reconsideration. This option is left to the inmate. The exercise of such option is a matter of choice. Whether or not he exercises it, the reasons for final decision must be communicated to him in writing. I apprehend nothing here which suggests even the semblance of a requirement for a hearing under the panoply of procedural fairness as a necessary first step in the decision to transfer.

Je traiterai tout d'abord de l'équité dans la procédure.

La loi établit clairement que la décision administrative de transférer un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre relève de l'exercice de fonctions administratives en matière de discipline dans lesquelles un tribunal ne devrait intervenir qu'en cas de violation flagrante de l'obligation fondamentale d'agir équitablement. Dans ce contexte, aucune règle de droit n'exempte nécessairement l'exercice de ces pouvoirs disciplinaires de transfèrement du contrôle par *certiorari*. L'obligation d'agir équitablement dans un cas précis doit être définie par renvoi aux dispositions législatives qui forment le cadre dans lequel s'applique le processus administratif. S'ils examinent la question sous cet angle, les tribunaux chargés du contrôle des décisions administratives sont moins susceptibles de succomber à la tentation de substituer leur jugement rétrospectif à celui du décideur administratif et ainsi d'assumer arbitrairement les fonctions législatives ou administratives.

Je ne trouve rien dans la Loi ou les règlements qui impose l'obligation de tenir une audition complète avant de prendre la décision administrative de transférer un détenu d'un établissement à un autre. L'article 18 de la directive prescrit un code de procédure qui exige que le détenu soit informé de la décision administrative de le transférer si les exigences de la sécurité le permettent et qu'il lui soit accordé quarante-huit heures pour présenter des raisons qui justifieraient une nouvelle étude de son cas. La directive conclut en disant que les détenus doivent recevoir par écrit les raisons de la décision finale. La directive n'exige pas que l'avis initial de l'intention de transférer soit donné par écrit, elle exige simplement que le détenu soit informé. À la suite d'un tel avis, le détenu a quarante-huit heures pour présenter des raisons qui justifieraient une nouvelle étude de son cas. L'option est donnée au détenu et son exercice est laissé à son choix. Qu'il choisisse ou non de l'exercer, les raisons de la décision finale doivent lui être communiquées par écrit. Rien dans cela ne suggère l'existence d'une obligation quelconque qui imposerait, au nom de l'équité procédurale, la tenue d'une audition comme condition préalable à la décision de transférer un détenu.

I am satisfied on the evidence that the applicants were fully apprised of the intention to transfer prior to September 6, 1983. The initiative then passed to them. They did not request a hearing. In the result, they were provided with written reasons for the final decision to transfer on September 8, 1983, and on the following day were transferred to Millhaven. The prison authority informed the applicants of the administrative decision to transfer, as it was obliged to do, and the applicants had the opportunity to respond, had they chosen to do so. In my opinion, the prison authority was not obliged to inaugurate a hearing as a token sop to fundamental fairness. Accordingly, this ground of objection fails.

This leaves for consideration the Charter invocations under sections 7 and 9. Again, I do not propose to expound at length on the law.

In my opinion, Sirois J., stated the correct, applicable principle to be applied in prison cases involving alleged Charter violations in *Re Maltby et al. and Attorney-General of Saskatchewan et al.* (1983), 143 D.L.R. (3d) 649 (Sask. Q.B.), at page 655:

The lawful incarceration of the applicants as remand inmates bears with it necessarily reasonable limitations on their rights previously enjoyed in a free and democratic society. These restrictions are no doubt the sort of reasonable restrictions that the framers of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* envisioned when they included in s. 1 the words "guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law. . ." (Emphasis mine.) The institution may and certainly must place restrictions and limitations on the rights of the applicants so that sufficient security will ensure that they will remain in custody and will not pose a danger to themselves or to other inmates or staff.

The applicants here were remand inmates as opposed to sentenced inmates but, in my view, the principle applies even more forcibly to the latter.

With respect, I disagree with McDonald J. that the guaranteed rights and freedoms under the Charter must be interpreted in an absolute sense and dissociated from section 1 thereof, if this is what he meant to say in *Soenen v. Dir. of Edmon-*

D'après la preuve, je suis convaincu que les requérants ont été pleinement informés avant le 6 septembre 1983 de l'intention de les transférer. Dès lors il leur appartenait de prendre l'initiative. Ils n'ont pas demandé d'audition. On leur a donc donné par écrit les raisons de la décision finale de les transférer le 8 septembre 1983 et, le jour suivant, ils ont été transférés à Millhaven. L'administration de la prison a informé les requérants de la décision administrative de les transférer, comme elle était tenue de le faire, et les requérants avaient la possibilité d'y répondre mais ne l'ont pas fait. À mon avis, l'administration de la prison n'était pas obligée de prendre l'initiative de tenir une audition pour montrer son respect de l'équité fondamentale. Par conséquent, ce moyen échoue.

Il faut maintenant examiner les moyens fondés sur les articles 7 et 9 de la Charte. Encore une fois, je ne propose pas de donner des explications détaillées sur le droit applicable.

À mon avis, le juge Sirois a énoncé le principe approprié qui doit être appliqué dans les affaires carcérales dans lesquelles sont alléguées des violations de la Charte, dans l'affaire *Re Maltby et al. and Attorney-General of Saskatchewan et al.* (1983), 143 D.L.R. (3d) 649 (B.R. Sask.), à la page 655:

[TRADUCTION] L'incarcération légitime des requérants à titre de détenus en détention préventive comporte nécessairement des restrictions raisonnables aux droits dont ils jouissaient auparavant dans une société libre et démocratique. Ces restrictions sont sans aucun doute le genre de restrictions raisonnables que les rédacteurs de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoient lorsqu'ils ont déclaré à l'article 1: «la Charte . . . garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables. . .» (C'est moi qui souligne.) L'établissement peut et doit certainement imposer des restrictions et des limites aux droits des requérants pour qu'une sécurité suffisante assure qu'ils demeureront en détention et qu'ils ne constitueront pas un danger pour eux-mêmes, pour les autres détenus ou pour le personnel.

Dans ce cas, les requérants étaient des détenus en détention préventive par opposition à des détenus condamnés mais, à mon avis, le principe s'applique avec plus de force encore à ces derniers.

En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec le juge McDonald qui dit que les droits et libertés garantis par la Charte doivent être interprétés dans un sens absolu, indépendamment de l'article 1, si c'est ce qu'il veut dire dans l'affaire *Soenen v.*

ton Remand Centre (1983), 35 C.R. (3d) 206 (Alta. Q.B.).

I consider that the enshrined Charter rights are always subject to section 1 and that the only separation which could be envisaged would be that going to the burden of proof and not the matter of substantive right. Unless there has been a manifest violation of a constitutionally guaranteed right, the broad principle that it is not generally open to the courts to question the judgment of an institutional head as to what may, or may not, be necessary in order to maintain security within a penitentiary still prevails: see *Regina v. Cadeddu* (1982), 40 O.R. (2d) 128 (H.C.); *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; 105 D.L.R. (3d) 745; and *Re Anaskan and The Queen* (1977), 76 D.L.R. (3d) 351 (Ont. C.A.).

I am satisfied on the reasonable balance of probability based on the evidence as a whole that the administrative decision to transfer the applicants to a maximum security institution did not constitute in the circumstances a deprivation of their right to life, liberty and security of person under section 7 of the Charter. For the same reason, I find that what was done in implementing their transfer could not be construed by the broadest stretch of imagination as arbitrary detention or imprisonment under section 9. Furthermore, there is no evidence raising the suggestion of bias or the fact that the decision-maker acted capriciously or dishonestly.

I am of the opinion therefore that the institutional head of Collins Bay penitentiary was under no obligation to afford the applicants a hearing with respect to the administrative decision to transfer them to Millhaven penitentiary. The application fails on this ground as well.

For these reasons, I dismiss the motion, but without costs.

Dir. of Edmonton Remand Centre (1983), 35 C.R. (3d) 206 (B.R. Alb.).

J'estime que les droits inscrits dans la Charte sont toujours assujettis à l'article 1 et que la seule distinction pouvant être envisagée porterait sur le fardeau de la preuve et non sur une question de fond. Sauf violation manifeste d'un droit garanti par la Constitution, il convient d'appliquer le principe selon lequel il n'appartient pas aux tribunaux, en règle générale, de mettre en doute le jugement du directeur d'un établissement quant à ce qui peut ou non être nécessaire pour maintenir la sécurité dans un pénitencier: voir *Regina v. Cadeddu* (1982), 40 O.R. (2d) 128 (H.C.); *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; 105 D.L.R. (3d) 745; et *Re Anaskan and The Queen* (1977), 76 D.L.R. (3d) 351 (C.A. Ont.).

Je suis convaincu, d'après la prépondérance des probabilités et l'ensemble de la preuve, que la décision administrative de transférer les requérants à un établissement à sécurité maximale ne constituait pas, dans les circonstances, une atteinte à leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de leur personne au sens de l'article 7 de la Charte. Pour la même raison, je juge que ce qui a été fait en exécution du transfèrement ne peut être interprété, même avec beaucoup d'imagination, comme une détention ou un emprisonnement arbitraire au sens de l'article 9. Qui plus est, la preuve ne suggère nullement la partialité et rien n'indique que celui qui a pris la décision a agi de façon arbitraire ou malhonnête.

Par conséquent je suis d'avis que le directeur de l'établissement de Collins Bay n'était pas obligé d'accorder aux requérants une audition en ce qui a trait à la décision administrative de les transférer au pénitencier de Millhaven. Ce moyen échoue également.

Par ces motifs, je rejette la requête, mais sans dépens.