

T-228-85

T-228-85

**Willis Elvis James Maxie (Applicant)**

v.

**National Parole Board and Correctional Service of Canada (Respondents)**

Trial Division, Muldoon J.—Saskatoon, April 12; Ottawa, June 4, 1985.

*Parole — Applicant committing offences of break, enter and theft and assaulting peace officer while on mandatory supervision — Convicted and sentenced to consecutive term — Mandatory supervision revoked — Neither Board nor s. 20 of Parole Act contravening Charter s. 9 right not to be arbitrarily detained — No breach of procedural or substantive fairness contrary to s. 7 of Charter — Limits imposed on qualified liberty demonstrably justified in free and democratic society — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 20 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 30) — 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. 7, 9.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Detention or imprisonment — National Parole Board revoking mandatory supervision while applicant in custody as consequence of new consecutive sentence — S. 20 of Parole Act providing for recommittal upon revocation of parole, including mandatory supervision, not inconsistent with right not to be arbitrarily detained or imprisoned guaranteed by s. 9 of Charter — Revocation consequence of timing and nature of offence for which applicant solely responsible — Board not imposing capricious, unreasonable, unjustifiable incarceration — Policy of legislation examined for lack of rational basis pursuant to R. v. Konechny, [1984] 2 W.W.R. 481 (B.C.C.A.) — Standard of proportionality applied to determine arbitrariness in statutory provision providing for incarceration — Consequence of revocation of parole for breach of condition proportional to misdeed, i.e., serving out full, fit sentence — Purposes of legislation being rehabilitation, control and deterrence are rational, proportional and not arbitrary — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 9 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52 — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 20 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 30).*

**Willis Elvis James Maxie (requérant)**

c.

**<sup>a</sup> Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel du Canada (intimés)**

Division de première instance, juge Muldoon—  
<sup>b</sup> Saskatoon, 12 avril; Ottawa, 4 juin 1985.

*Libération conditionnelle — Le requérant a commis les infractions d'introduction par effraction, de vol et de voies de fait sur un agent de la paix alors qu'il était en liberté sous surveillance obligatoire — Il a été reconnu coupable et s'est vu imposer une peine consécutive — Révocation de sa libération sous surveillance obligatoire — Ni la Commission ni l'art. 20 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne contreviennent au droit à la protection contre la détention arbitraire garanti par l'art. 9 de la Charte — Il n'y a pas eu violation de l'équité quant au fond ou quant à la procédure en contravention de l'art. 7 de la Charte — Les limites apportées à la liberté restreinte du requérant ont une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 20 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 30) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la <sup>e</sup> Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 9.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Détention ou emprisonnement — La Commission nationale des libérations conditionnelles a révoqué la libération sous surveillance obligatoire du requérant alors qu'il était en prison à la suite d'une nouvelle peine consécutive — L'art. 20 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus qui prévoit une nouvelle incarcération lorsqu'il y a révocation de la libération conditionnelle, y compris de la libération sous surveillance obligatoire, n'est pas incompatible avec le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires garanti par l'art. 9 de la Charte — La révocation est la conséquence du moment choisi pour commettre les infractions et de la nature de celles-ci, et seul le requérant peut en être tenu responsable — La Commission n'a pas infligé au requérant un emprisonnement arbitraire, déraisonnable et injustifiable — Suivant l'affaire R. v. Konechny, [1984] 2 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.), la <sup>h</sup> politique législative est examinée pour déterminer si elle n'a aucun fondement rationnel — Application de la norme de la proportionnalité afin de déterminer si une disposition législative prévoyant une incarcération est arbitraire — La conséquence de la révocation de la libération conditionnelle en raison de la violation de ses conditions est proportionnée à la faute, <sup>i</sup> c'est-à-dire l'obligation de purger en totalité la peine appropriée qui a été imposée — Les buts de la disposition législative, c'est-à-dire la réadaptation, la surveillance et la dissuasion, sont rationnels, proportionnés et n'ont pas un caractère arbitraire — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la <sup>j</sup> Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 9 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52 — Loi sur la*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security of person — S. 7 of Charter not violated by revocation of mandatory supervision while in custody resulting from new consecutive sentence, upon both procedural and substantive application of s. 7 — No evidence of denial of procedural rights to fundamental justice — Charter not requiring Court to override Parliament's decision to accord conditionally revocable benefit of mandatory supervision on inmates who breach terms and conditions — No Act of Parliament requiring applicant to serve full term — Applicant responsible for revocation of mandatory supervision — Retention of Board's discretion in s. 20(3) to recredit remission supporting substantive fairness — Limits imposed upon applicant's qualified liberty demonstrably justified in free and democratic society — 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. 7, 24 — Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52 — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, ss. 15(2), 20 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 30) — Parole Regulations, SOR/78-428, s. 20.1 (as am. by SOR/81-318, s. 1).*

For a summary of the facts of this case, see the Editor's Note.

*Held*, the application should be dismissed.

The applicant's right not to be arbitrarily detained or imprisoned, guaranteed in section 9 of the Charter, has not been infringed by the revocation of his mandatory supervision. The first ground of complaint is that the number of days of remission lost as a consequence of the revocation in no way reflected the relative gravity of any conduct relied on as a basis for revocation. The elements involved are the moment in time at which the applicant chose to commit any further transgression, and its gravity. The best that can be said for this submission is that the elements of the applicant's plight were entirely in his own hands. The number of days lost is a function of the times during mandatory supervision at which the applicant perpetrated the offences of break, enter and theft and assault on a peace officer. The revocation is, according to the Board's lawful exercise of its delegated discretion, a consequence, of the gravity of those intrusive, thieving and violent offences. It is presumed that the Board directed its mind to the appropriateness of the consequences. The Board did not visit upon the applicant any capricious, unreasonable, unjustifiable or despotic incarceration. The applicant chose the occasions and perpetrated the misdeeds by himself. The applicant was not arbitrarily detained or imprisoned. The revocation was imposed because he committed three crimes for which he was convicted and sentenced.

*libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 20 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 30).*

*Drôit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité de la personne — La révocation de la libération sous surveillance obligatoire du requérant alors qu'il était en prison à la suite de l'imposition d'une nouvelle peine consécutive n'a violé l'art. 7 de la Charte ni quant au fond ni quant à la procédure — Aucune preuve n'indique qu'on a porté atteinte, sur le plan de la procédure, aux droits du requérant à la justice fondamentale — La Charte n'exige pas que la Cour passe outre à la décision du législateur d'accorder le privilège révocable d'une libération sous surveillance obligatoire aux détenus qui en violent les conditions — Aucune loi du Parlement n'exige que le requérant purge sa peine en totalité — Le requérant est responsable de la révocation de sa libération sous surveillance obligatoire — Le droit de réattribuer les réductions de peine que conserve la Commission en vertu de l'art. 20(3) vient confirmer qu'il y a eu équité quant au fond — Les limites apportées à la liberté restreinte du requérant ont une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique — 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. 7, 24 — Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52 — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, chap. P-2, art. 15(2), 20 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 30) — Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, DORS/78-428, art. 20.1 (mod. par DORS/81-318, art. 1).*

Pour un résumé des faits de l'espèce, voir la note de l'arrêstiste.

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

La révocation de la libération sous surveillance obligatoire du requérant n'a pas violé son droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires, garanti par l'article 9 de la Charte. Le premier motif de plainte est que le nombre de jours de réduction de peine perdus par suite de la révocation ne reflétait aucunement la gravité relative des actes invoqués comme fondement de ladite révocation. Les éléments en cause sont le moment choisi par le requérant pour commettre une nouvelle transgression et la gravité de celle-ci. Tout ce qu'on peut dire au sujet de cet argument est que le requérant était seul responsable de ces éléments à l'origine de sa situation difficile. Le nombre de jours perdus dépend des moments choisis par le requérant, pendant sa surveillance obligatoire, pour commettre les infractions d'introduction avec effraction et de vol, et les voies de fait sur un agent de la paix. Lorsque la Commission exerce légalement son pouvoir discrétionnaire délégué, la révocation est une conséquence de la gravité des infractions que sont l'introduction par effraction, le vol et les voies de fait. On présume que la Commission s'est interrogée sur l'opportunité d'une telle mesure. La Commission n'a pas infligé au requérant un emprisonnement arbitraire, déraisonnable et injustifiable. Le requérant a lui-même choisi les occasions pour perpétrer ses crimes. Le requérant n'a pas été victime d'une détention ou d'un emprisonnement arbitraires. La révocation a eu lieu parce qu'il a commis trois infractions criminelles pour lesquelles il a été reconnu coupable et condamné à une peine.

The statutory provisions themselves could run afoul of section 9 of the Charter. In *Belliveau v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (T.D.), Dubé J. said that the proscription against arbitrary detention in section 9 is against detention without specific authorization under existing law or without reference to an adequate determining principle. Furthermore, the policy of a statute may be struck down under section 52 of the *Constitution Act, 1982* if it is without rational basis: *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (B.C.C.A.). In examining the policy of the *Parole Act*, the standard of proportionality was applied to determine the arbitrariness in a statutory provision for incarceration. Mandatory supervision is a statutory right accorded, wholly within Parliament's legislative jurisdiction over the criminal law, in derogation of the sentence of imprisonment imposed by a court of competent jurisdiction. It must be accepted that the sentence pronounced is fit. Where Parliament enacts that the Board may revoke mandatory supervision when a breach of its term or condition occurs, the legislation is endowed with a rational purpose whose consequences are wholly proportional to the inmate's misdeed, that is, serving out the fit sentence judicially pronounced. The legislative purpose is "to gradually rehabilitate the prisoner, to control his behaviour and to deter him from committing new crimes with the threat of revocation". That policy is rational, proportional and is not one of arbitrary imprisonment.

Section 7 of the Charter was not violated by the revocation of the applicant's mandatory supervision, upon both a procedural and substantive application of section 7. Section 7 of the Charter guarantees the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. Liberty and security of the person are qualified to the extent that an individual may be deprived of such right in accordance with the principles of fundamental justice. Section 20 of the *Parole Act* does not contravene section 7. There is no evidence that the applicant was denied any procedural rights to fundamental justice. There is nothing contrary to fundamental justice in the Board's acting upon the breaches of the paramount condition of mandatory supervision which inhere in the commission of those offences. The applicant's criminal conduct constituted serious breaches of a term or condition of mandatory supervision.

In *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (T.D.), Strayer J. indicated that section 7 was intended to guarantee only procedural fairness. However, in *obiter dictum* in *Howard v. Stony Mountain Institution*, [1984] 2 F.C. 642 (C.A.), Thurlow C.J. did not rule out the possibility that section 7 may refer to substantive provisions as well. In *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, Wilson J. stated that if the appellants were to succeed, it would be on the basis that the Charter required the Court to override Parliament's decision to exclude the kind of procedural fairness sought by the appellants. The appellants succeeded despite an evenly divided dif-

Les dispositions législatives elles-mêmes pourraient entrer en conflit avec l'article 9 de la Charte. Dans l'arrêt *Belliveau c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Dubé a dit que l'interdiction prévue par l'article 9 en matière de détention arbitraire vise la détention sans autorisation expresse de la loi en vigueur ou sans référence à un principe déterminant et pertinent. De plus, une politique législative peut être rendue inopérante en vertu de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* si elle n'a aucun fondement rationnel: *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.). Au cours de l'examen de la politique à l'origine de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, on a appliqué la norme de la proportionnalité afin de déterminer si une disposition législative prévoyant une incarcération est arbitraire. La libération sous surveillance obligatoire est un droit qui est conféré par la loi et qui entre dans le champ de compétence législative du Parlement en matière de droit pénal, et qui est accordé en dérogation de la peine d'emprisonnement imposée par une cour compétente de juridiction criminelle. On doit présumer que la sentence rendue est appropriée. Lorsque le législateur statue que la Commission peut révoquer une libération sous surveillance obligatoire lorsqu'il y a contravention à ses conditions, la loi est dotée d'un objectif rationnel dont les conséquences sont tout à fait proportionnées à la faute du détenu, c'est-à-dire qu'il doit purger la peine appropriée imposée par la cour. La loi vise à «réadapter graduellement l'ancien détenu, à surveiller son comportement et à l'empêcher de commettre de nouveaux crimes sous peine de révocation». Cette politique est rationnelle, proportionnée à ses fins et elle ne constitue pas une politique d'emprisonnement arbitraire.

La révocation de la libération sous surveillance obligatoire du requérant n'a violé l'article 7 de la Charte ni quant au fond ni quant à la procédure. L'article 7 de la Charte garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et prévoit qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. La liberté et la sécurité de la personne sont limitées dans la mesure où il peut être porté atteinte à ces droits en conformité avec les principes de la justice naturelle. L'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ne contrevient pas à l'article 7. Aucune preuve n'indique qu'on a porté atteinte, sur le plan de la procédure, aux droits du requérant à la justice fondamentale. La Commission n'a rien fait de contraire à la justice fondamentale en se fondant sur les violations de la condition essentielle de la libération sous surveillance obligatoire, violations qui découlaient nécessairement de la perpétration de ces infractions. Le comportement criminel du requérant a violé gravement une condition de sa libération sous surveillance obligatoire.

Dans l'arrêt *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Strayer a indiqué que l'article 7 vise à garantir uniquement l'équité sur le plan de la procédure. Toutefois, dans l'opinion incidente qu'il a exprimée dans l'arrêt *Howard c. Établissement Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642 (C.A.), le juge en chef Thurlow n'a pas exclu la possibilité que l'article 7 puisse également viser des dispositions de fond. Dans l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, le juge Wilson a statué que, pour avoir gain de cause, les appelants devaient démontrer que la Charte exigeait que la Cour passe outre à la décision du législateur d'exclure le

ference of opinion as to whether to apply paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* or section 7 of the Charter.

The Charter does not require the Court to override Parliament's decision to accord the conditionally revocable benefit of mandatory supervision on inmates who breach its terms and conditions. No Act of Parliament placed the applicant in double jeopardy. The dashing of the inmate's expectation of avoiding the full term of imprisonment is a consequence for which he has only himself to reproach.

Subsection 20(3) gives the Board the discretion to recredit remission in appropriate cases. It is not essential for the statute's surviving any substantive test under section 7, but it imports a certain momentum to surmounting the hurdle with room to spare.

The limits prescribed by the *Parole Act* upon the applicant's qualified liberty are demonstrably justified in a free and democratic society.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Belliveau v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (T.D.); *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (B.C.C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Sango v. National Parole Board*, [1984] 1 F.C. 183 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (T.D.); *Howard v. Stony Mountain Institution*, [1984] 2 F.C. 642 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441.

##### COUNSEL:

*Lucinda Vandervort* for applicant.  
*Mark Kindrachuk* for respondents.

##### SOLICITORS:

*College of Law, University of Saskatchewan*,  
Saskatoon, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for  
respondents.

genre d'équité en matière de procédure que demandaient les appelants. Ces derniers ont eu gain de cause même si les juges étaient également partagés pour déterminer s'il fallait appliquer l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ou l'article 7 de la Charte.

La Charte n'exige pas que la Cour passe outre à la décision du législateur d'accorder le privilège révocable d'une libération sous surveillance obligatoire aux détenus qui en violent les conditions. Aucune loi du Parlement n'a placé le requérant dans une situation de double incrimination. La perte brusque par le requérant de son espoir de ne pas avoir à purger la totalité de sa peine d'emprisonnement est une conséquence qu'il ne peut reprocher qu'à lui-même.

Le paragraphe 20(3) confère à la Commission le pouvoir discrétionnaire de réattribuer les réductions de peine dans les cas appropriés. Il n'est pas essentiel pour que le texte de la loi résiste à l'application d'un critère de fond en vertu de l'article 7, mais il permet dans une certaine mesure de franchir l'obstacle tout en gardant une certaine marge de manœuvre.

Les limites apportées par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* à la liberté restreinte du requérant ont une justification qui peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Belliveau c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (1<sup>re</sup> inst.); *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Sango c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1984] 1 C.F. 183 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (1<sup>re</sup> inst.); *Howard c. Établissement Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642 (C.A.).

##### DÉCISION CITÉE:

*Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441.

##### AVOCATS:

*Lucinda Vandervort* pour le requérant.  
*Mark Kindrachuk* pour les intimés.

##### PROCUREURS:

*College of Law, University of Saskatchewan*,  
Saskatoon, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour  
les intimés.

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

MULDOON J.:

EDITOR'S NOTE

*This judgment was selected for publication for its discussion of the issues as to whether rights guaranteed by sections 7 and 9 of the Charter had been contravened by the application of the Parole Act. The reasons for order on those issues, which take up 16½ pages of a 29-page judgment, are reported in their entirety. The Editor has decided to prepare an abridgment covering the balance of His Lordship's reasons for order herein.*

*A convict seeks certiorari to quash a National Parole Board order revoking mandatory supervision and mandamus for the applicant's immediate release or to recalculate his date of eligibility for release under mandatory supervision or to recredit remission lost on revocation under the Parole Act, subsection 20(2).*

*It was argued that the purported revocation of mandatory supervision, while the applicant was in custody due to a new consecutive sentence imposed when mandatory supervision was suspended, was contrary to law. The argument was that since the consecutive sentence alone was the reason for detention on the date of the purported revocation, mandatory supervision was rendered inoperative by the consecutive sentence (which was longer than the remnant of the previous sentence) and the automatic merger, under the Parole Act, section 14, of the new and existing sentences. In the alternative, the applicant argued that since mandatory supervision was permanently suspended on imposition of the consecutive sentence (Parole Act, subsection 15(4)), the revocation order was ultra vires and in excess of the Board's jurisdiction. It was further argued that Charter section 9 had been contravened by the arbitrary method of calculating the applicant's mandatory supervision eligibility date. Finally,*

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE MULDOON:

NOTE DE L'ARRÊTISTE

*Ce jugement a été choisi pour publication parce qu'on y a examiné la question de savoir si l'application de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus avait entraîné une violation des droits garantis par les articles 7 et 9 de la Charte. Les motifs de l'ordonnance qui portent sur cette question couvrent 16 pages et demie parmi les 29 pages du jugement et sont publiées dans leur intégralité. L'arrêtiste a décidé de rédiger un résumé du reste des motifs de l'ordonnance de monsieur le juge en l'espèce.*

*Un détenu cherche à obtenir un certiorari annulant l'ordonnance par laquelle la Commission nationale des libérations conditionnelles a révoqué sa libération sous surveillance obligatoire, et un mandamus ordonnant qu'il soit immédiatement mis en liberté, que la date de son admissibilité à la libération sous surveillance obligatoire soit recalculée ou que la réduction de peine qu'il a perdue à la suite de cette révocation soit réattribuée à son actif conformément au paragraphe 20(2) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.*

*Le requérant a fait valoir que la révocation de sa libération sous surveillance obligatoire, alors qu'il était en prison à la suite d'une nouvelle peine consécutive qui lui a été imposée lorsque sa libération sous surveillance obligatoire a été suspendue, était contraire à la loi. Suivant cet argument, étant donné que la peine consécutive constituait le seul fondement de la détention du requérant à la date de la révocation, la libération sous surveillance obligatoire a été rendue inopérante par l'imposition d'une peine consécutive (dont la durée était plus longue que le reste de la peine antérieure) et par la confusion automatique de la nouvelle peine et de la peine existante conformément à l'article 14 de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Le requérant a allégué subsidiairement qu'étant donné que sa libération sous surveillance obligatoire a été suspendue de manière permanente par le prononcé de la peine consécutive (Loi sur la libération conditionnelle de détenus, paragraphe 15(2)),*

Charter section 7 had been violated in failing to interpret and apply an ambiguous statutory provision in a liberal manner favouring the prisoner.

His Lordship reviewed the relevant provisions of the Parole Act and concluded that the suspension of mandatory supervision does not immunize it against revocation. Reference was made to the problem of computing imprisonment duration. Muldoon J. called for law reform to resolve this problem: "Although the difficulties of this arcane matter will probably never mobilize public opinion, the complex process of computation nevertheless cries out for reform. The apparently clear words of the Act mask the problems of computation of time served and to be served, even though the National Parole Board's powers are adequately expressed".

On the plain words of the statute, it had to be concluded that the applicant's mandatory supervision could be and was effectively revoked. The revocation was not ultra vires. The case of *Sango v. National Parole Board*, [1984] 1 F.C. 183 (T.D.) was conclusive.

After dealing with the Charter issues (see full text report of reasons for judgment), His Lordship reviewed the calculation of the applicant's sentence and found that section 137 of the Criminal Code had not been complied with. But the Federal Court of Canada was not a court of competent jurisdiction to do anything about that. While it could review the manner in which the Chief of Sentence Administration, a departmental official, performed his tasks, the Court could neither quash a sentence for being unlawfully at large nor could it require the Board to recredit lost remission. That was because it was not the Board which had passed the sentence. His Lordship noted in passing that if the Board were to recredit

l'ordonnance de révocation outrepassait les pouvoirs conférés à la Commission. Il a en outre soutenu que la méthode arbitraire suivie pour calculer la date de son admissibilité à la libération

<sup>a</sup> sous surveillance obligatoire contrevenait à l'article 9 de la Charte et, enfin, que l'omission d'interpréter et d'appliquer d'une manière libérale et en sa faveur une disposition ambiguë de la Loi contrevenait à l'article 7 de la Charte.

<sup>b</sup> Monsieur le juge a examiné les dispositions pertinentes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et il a conclu que la suspension de la libération sous surveillance obligatoire n'empêchait pas celle-ci d'être révoquée. On a fait mention du problème que pose le calcul de la durée de l'emprisonnement. Le juge Muldoon a parlé de la nécessité d'une réforme de la Loi afin de solutionner ce problème: «Même si les difficultés posées par cette mystérieuse question ne mobiliseront probablement jamais l'opinion publique, le processus complexe de calcul nécessite néanmoins une réforme. Les termes apparemment clairs de la Loi masquent les problèmes du calcul du temps purgé et de celui qui doit l'être, même si les pouvoirs de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont clairement énoncés.»

<sup>f</sup> Étant donné le libellé clair des dispositions de la Loi, il fallait conclure que la libération sous surveillance obligatoire du requérant pouvait être révoquée et l'a effectivement été. La révocation n'était pas ultra vires. La décision *Sango c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1984] 1 C.F. 183 (1<sup>re</sup> inst.) était concluante.

Après avoir tranché les questions relatives à la Charte (voir le texte publié des motifs de jugement), monsieur le juge a examiné le calcul de la peine du requérant et a conclu qu'on ne s'était pas conformé à l'article 137 du Code criminel mais que la Cour fédérale du Canada n'était pas compétente pour faire quoi que ce soit à ce sujet. Même si elle pouvait examiner la manière dont le chef de la Gestion des peines, un fonctionnaire, a rempli ses fonctions, la Cour ne pouvait annuler la sentence imposée au requérant pour avoir été illégalement en liberté ni obliger la Commission à lui réattribuer la réduction de peine qu'il avait perdue, parce que ce n'est pas la Commission qui a prononcé la sentence contestée. Monsieur le

the applicant's remission in view of the mitigating circumstances, it was unlikely that anyone would object.

Considering the Court's lack of jurisdiction to quash court-imposed sentences, the motion was dismissed but without costs.

The applicant asks the Court to find the effect of section 20 of the *Parole Act* [R.S.C. 1970, c. P-2 (as am. by S.C. 1976-77, c. 53, s. 30)], to be inconsistent with the protection conferred on him by 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.)] the effect of which, he alleges, is to suspend the operation of section 20 of the *Parole Act* in his case, and to recredit him with the earned remission he automatically lost under section 20 as a consequence of the revocation of mandatory supervision.

In the submission presented on the applicant's behalf, section 9 of the Charter is considered before section 7 is considered. Section 9 briefly, but powerfully and elegantly, provides:

9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

Here are the applicant's submissions on the effect of section 9 of the Charter.

19. The effect of Section 20 of the *Parole Act* is arbitrary in his case in that: the number of days earned remission that he lost was a consequence solely of the remission credits that he had when released on Mandatory Supervision. It in no way reflected the relative gravity of any conduct relied on as a basis for revocation. Revocation on *any* ground from the most minor to the most grave would have resulted in loss of all earned remission credits.

20. There is *no evidence* that the National Parole Board *in fact* directed its mind under Section 20(3) to whether recrediting some or all of the lost remission would be appropriate in the circumstances of this case.

21. The Applicant asserts that although Section 20(3) would *permit*, in that it does not preclude or bar, an individual decision based on clear criteria and procedures to be made with respect to the amount of earned remission, if any, with which he should be recredited, he has no reason to believe that such a decision was made in his case. The *Parole Act* itself specifies

juge a souligné en passant qu'il était peu probable que la décision de la Commission serait contestée si elle réattribuait au requérant sa réduction de peine en raison des circonstances atténuantes.

<sup>a</sup> Étant donné que la Cour n'avait pas compétence pour annuler les sentences imposées par une cour, la requête a été rejetée, sans dépens.

<sup>b</sup> Le requérant demande à la Cour de statuer que l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* [S.R.C. 1970, chap. P-2 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 30)] est incompatible avec la protection que lui accordent les 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.)] dont l'effet, affirme-t-il, est de suspendre l'application de l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* dans son cas; il lui demande aussi de lui réattribuer la réduction de peine méritée qu'il a automatiquement perdue en vertu de l'article 20 à la suite de la révocation de la surveillance obligatoire.

<sup>c</sup> L'article 9 de la Charte a été examiné avant l'article 7 dans les prétentions présentées au nom du requérant. Libellé d'une manière succincte mais ferme et élégante, l'article 9 prévoit:

<sup>d</sup> 9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

<sup>e</sup> Voici les arguments du requérant au sujet de l'effet de l'article 9 de la Charte.

<sup>f</sup> [TRADUCTION] 19. L'effet de l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* est arbitraire dans son cas parce que le nombre de jours de réduction de peine méritée qu'il a perdus était simplement une conséquence des crédits de réduction de peine qu'il avait à son actif lorsqu'il a été mis en liberté sous surveillance obligatoire. Il ne traduisait en aucune manière la gravité relative des actes invoqués comme motif de la révocation. La révocation pour *tout* motif, du moins grave au plus grave, aurait entraîné la perte de tous les crédits de réductions de peine méritées.

<sup>g</sup> 20. *Aucune preuve* n'indique que la Commission nationale des libérations conditionnelles a *en fait* examiné le paragraphe 20(3) afin de déterminer s'il serait approprié, compte tenu des circonstances, de réattribuer tout ou partie des réductions de peine perdues.

<sup>h</sup> 21. Le requérant fait valoir, que même si le paragraphe 20(3) *permettait*, en ce sens qu'il n'interdisait pas ni n'empêchait, qu'une décision individuelle fondée sur des critères et des procédures clairs soit rendue quant aux réductions de peine méritées, s'il en existe, qui devraient lui être réattribuées, il n'a aucun motif de croire qu'une telle décision a été prise dans son

neither criteria nor procedures to govern this decision. The *Policy and Procedures Manual* of the National Parole Board at Section 106-4, paragraph 4.2, effective date 21-06-1982, states that remission will be recredited only in *exceptional cases* and no detailed guidelines are spelled out. Thus in all but the extraordinary case, once the decision to revoke is made, regardless of the circumstances, loss of all remission is the consequence. Procedures used in recrediting remission appear in Section 106-25. The provisions in effect when the Applicant's Mandatory Supervision was revoked were enacted effective June 21, 1982. Those have been revised effective March 24, 1983. The criteria and procedures specified, if they were in fact utilized, are not sufficiently detailed and precise or otherwise adequate to ensure that the decision under Section 20(3) will not be capricious, unprincipled, subjective or taken on the basis of improper considerations. Hence the requirements of Section 9 of the Charter were not met.

22. As explained in paragraphs 20 and 21 of the Applicant's Affidavit, if he had committed the offences for which he received his most recent convictions, even only one day earlier while still on Day Parole, he would have been eligible for release on Mandatory Supervision on or about November 26, 1982, instead of February 11, 1985. The severity of the consequences flowing from revocation were significantly affected by the form of conditional release the Applicant was subject to at the time of commission of the new offences. There is no good and sufficient reason the change in status alone should have such a dramatic effect. Hence the effect can be said to be arbitrary in the sense of being without a reasonable basis.

The first ground of complaint is that the number of days of remission lost as a consequence of the revocation is what it is and in no way reflected the relative gravity of any conduct relied on as a basis for revocation. The elements here are the moment in time at which the applicant chose to commit any further transgression, and its gravity. Given the objective of the statutory provisions, of which more anon, the best which can be said for this submission is that the elements of the applicant's plight were entirely in his own hands. The number of days lost is a function of the times during mandatory supervision at which the applicant himself perpetrated the offences of break, enter and theft (June 26 and 27, 1982) and assault on a peace officer (June 28, 1982). The object of the earlier B, E and T was a dwelling house. The revocation is, according to the Board's lawful exercise of its delegated discretion, a consequence of the gravity of those intrusive, thieving and violent offences. The National Parole Board exercised its discretion to revoke in direct response to the applicant's

cas. La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ne précise ni les critères ni les procédures à suivre pour les fins de cette décision. L'article 106-4, paragraphe 4.2 du *Manuel des politiques et procédures* de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en vigueur depuis le 21 juin 1982, porte que la réduction de peine ne sera réattribuée que dans des cas *exceptionnels* et n'énonce aucune directive précise. Ainsi, sauf dans les cas exceptionnels, la décision de révoquer, une fois prise, entraîne la perte de toutes les réductions de peine, peu importe les circonstances. Les procédures suivies pour la réattribution des réductions de peine figurent à l'article 106-25. Les dispositions applicables lorsque la surveillance obligatoire du requérant a été révoquée sont entrées en vigueur le 21 juin 1982. Elles ont été révisées le 24 mars 1983. Même s'ils ont en fait été utilisés, les procédures et critères qui y sont prescrits ne sont pas suffisamment détaillés, précis ou adéquats pour assurer que la décision rendue en vertu du paragraphe 20(3) ne sera ni arbitraire, ni injustifiée, ni subjective, ni fondée sur des considérations inappropriées. On n'a donc pas satisfait aux exigences de l'article 9 de la Charte.

22. Comme le requérant l'a expliqué aux paragraphes 20 et 21 de son affidavit, s'il avait commis les infractions auxquelles se rapportent ses peines les plus récentes, ne serait-ce qu'un jour plus tôt, alors qu'il était toujours en liberté conditionnelle de jour, il aurait été admissible à la mise en liberté sous surveillance obligatoire vers le 26 novembre 1982 au lieu du 11 février 1985. La forme de libération conditionnelle à laquelle le requérant était assujéti au moment de la perpétration des nouvelles infractions a eu une incidence significative sur la gravité des conséquences découlant de la révocation. Il n'existe aucune raison valable et suffisante pour que le changement de statut seulement ait eu un effet aussi grave. On peut donc affirmer que cet effet est arbitraire en ce sens qu'il n'a aucun fondement raisonnable.

Le premier motif de plainte est que le nombre de jours de réduction de peine perdus par suite de la révocation est ce qu'il est et ne reflétait aucunement la gravité relative des actes invoqués comme fondement de la révocation. Les éléments importants en l'espèce sont le moment choisi par le requérant pour commettre une nouvelle transgression et la gravité de celle-ci. Étant donné l'objet des dispositions législatives, sur lequel je reviendrai plus tard, tout ce qu'on peut dire au sujet de cet argument est que le requérant était responsable de sa situation difficile. Le nombre de jours perdus dépend des moments choisis par le requérant, pendant sa surveillance obligatoire, pour commettre les infractions d'introduction avec effraction et de vol (les 26 et 27 juin 1982), et les voies de fait sur un agent de la paix (le 28 juin 1982). C'est une maison d'habitation qui a fait l'objet du premier vol avec effraction. Lorsque la Commission exerce légalement son pouvoir discrétionnaire délégué, la révocation est une conséquence de la gravité des infractions que sont l'introduction par effraction,



personal misconduct. No evidence is required to demonstrate that the Board in fact directed its mind to the appropriateness of the consequence: that is presumed. In fact there is no evidence to the contrary.

The Board did not visit upon the applicant any capricious, unreasonable, unjustifiable or despotic incarceration. The applicant chose or exploited the occasions and perpetrated the misdeeds all by himself. In this light, then, there can be no viable complaint about being arbitrarily detained or imprisoned. The applicant's misfortune was not inflicted upon him for no reason, like a disease, or a pogrom. The revocation was imposed because he committed three crimes for which he was convicted and sentenced. The establishment or absence of support services for offenders such as the applicant, may have some bearing on whether or not he would have been tempted and resolute enough to commit those crimes. Although that is, no doubt, a matter of concern, it was not raised explicitly and could not bear directly upon the question of whether or not he was arbitrarily detained or imprisoned by any act of the National Parole Board. The applicant's complaint about the Board's exercise of its discretion must be rejected.

But the foregoing disposition does not end the consideration of whether the applicant was, by revocation of his mandatory supervision, arbitrarily detained or imprisoned. The statutory provisions themselves could run afoul of section 9 of the Charter, and could therefore be ruled to be unconstitutional. In *Belliveau v. The Queen*, [1984] 2 F.C. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (T.D.), Mr. Justice Dubé of this Court addressed the question (at page 395 F.C.; at pages 301-302 D.L.R.; at page 146 C.C.C.) thus:

The proscription against arbitrary detention in section 9 is against detention without specific authorization under existing law, or without reference to an adequate determining principle

le vol et les voies de faits. La Commission nationale des libérations conditionnelles a exercé son pouvoir discrétionnaire de révocation en réponse à l'inconduite du requérant. Aucune preuve n'est requise pour démontrer que la Commission s'est réellement interrogée sur l'opportunité d'une telle mesure: on le présume. En fait, aucune preuve n'indique le contraire.

La Commission n'a pas infligé au requérant un emprisonnement arbitraire, déraisonnable, et injustifiable. Le requérant a lui-même choisi les occasions pour perpétrer ses crimes. Il ne peut donc pas valablement se plaindre d'avoir été victime d'une détention ou d'un emprisonnement arbitraires. L'infortune du requérant ne s'est pas abattue sur lui sans raison, comme dans le cas d'une maladie ou d'un pogrom. La révocation a eu lieu parce qu'il a commis trois infractions criminelles pour lesquelles il a été reconnu coupable et condamné à une peine. Il est possible que l'établissement ou l'absence de services de soutien pour les contrevenants comme le requérant aient une certaine incidence sur la question de savoir s'il aurait été suffisamment tenté et résolu pour commettre ces infractions criminelles. Même s'il s'agit sans aucun doute d'une question importante, ce point n'a pas été soulevé expressément et ne pouvait avoir une influence directe pour déterminer si le requérant avait été victime ou non d'une détention ou d'un emprisonnement arbitraires en raison d'un acte de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La plainte du requérant au sujet de l'exercice par la Commission de son pouvoir discrétionnaire doit être rejetée.

Cette conclusion ne tranche toutefois pas la question de savoir si, à la suite de la révocation de sa surveillance obligatoire, le requérant a été victime d'une détention ou d'un emprisonnement arbitraires. Les dispositions législatives elles-mêmes pourraient entrer en conflit avec l'article 9 de la Charte et pourraient par conséquent être jugées inconstitutionnelles. Dans l'arrêt *Belliveau c. La Reine*, [1984] 2 C.F. 384; 10 D.L.R. (4th) 293; 13 C.C.C. (3d) 138 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Dubé de cette Cour a examiné cette question (à la page 395 C.F.; aux pages 301 et 302 D.L.R.; à la page 146 C.C.C.):

L'interdiction prévue par l'article 9 en matière de détention arbitraire vise la détention sans autorisation expresse de la loi en vigueur ou sans référence à une norme ou à un principe

or standard. (*Regina v. Frankforth* (1982), 70 C.C.C. (2d) 448 (B.C. Ct. Ct.)) The proscription is against a capricious or arbitrary limitation of a person's liberty. (*Re Jamieson and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 430 (Que. S.C.)) . . . Of course, the mere fact that a statute sets out a specific procedure for detaining a person does not mean that the application of the statute is automatically free from arbitrariness. (*Re Mitchell and The Queen* (1983), 42 O.R. (2d) 481 (H.C.))

In light of section 52 of the *Constitution Act, 1982*, [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] Mr. Justice Macfarlane of the British Columbia Court of Appeal considered the constitutionality of the basic policy of a statute. There he was addressing the mandatory minimum term of seven days' imprisonment exacted by subsection 88.1(2) of the *Motor Vehicle Act* [R.S.B.C. 1979, c. 288 (as am. by S.B.C. 1981, c. 21, s. 55)], a provincial statute. Thus, in *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (B.C.C.A.), at page 503, in the principal majority opinion, he wrote:

I agree that imprisonment is not less arbitrary because it is authorized by statute if there is no rational basis for the statutory policy. An arbitrary policy, one which is capricious, unreasonable or unjustified, may be struck down under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, as being inconsistent with the provisions of the Charter. Section 9 of the Charter does not excuse arbitrary imprisonment on the basis that it is authorized by law.

The courts have been given the power under s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, to review, and in appropriate cases to strike down legislation. But that does not mean that judges have been authorized to substitute their opinion for that of the legislature which under our democratic system is empowered to enunciate public policy. The basis for such policy may be reviewed if the policy is said to conflict with individual rights under the Charter, but, in my opinion, the policy ought not to be struck down, in the case of a challenge under s. 9, unless it is without any rational basis. If there be a rational reason for the policy then I do not think it is for a judge to say that the policy is capricious, unreasonable, or unjustified.

The Court concluded (Lambert J.A. dissenting), that the legislative policy has a rational basis. That conclusion certainly did not dilute in any way the force of section 52: it retains its full constitutional import as was recently noted in the judgment of the Supreme Court of Canada in *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441.

déterminant et pertinent. (*Regina v. Frankforth* (1982), 70 C.C.C. (2d) 448 (C. cté C.-B.)) Cette interdiction vise toute mesure capricieuse ou arbitraire, attentatoire à la liberté individuelle. (*Re Jamieson and The Queen* (1982), 70 C.C.C. (2d) 430 (C.S. Qué.)) . . . Évidemment, le simple fait qu'une loi établit une procédure spécifique pour la détention d'une personne ne signifie pas que l'application de cette loi est automatiquement dénuée de tout arbitraire. (*Re Mitchell and the Queen* (1983), 42 O.R. (2d) 481 (H.C.))

À la lumière de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)], le juge Macfarlane de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a examiné la constitutionnalité des objectifs fondamentaux d'une loi. Il examinait alors la peine minimale obligatoire de sept jours d'emprisonnement prescrite par le paragraphe 88.1(2) de la *Motor Vehicle Act* [R.S.B.C. 1979, chap. 288 (mod. par S.B.C. 1981, chap. 21, art. 55)], une loi provinciale. Ainsi, dans *R. v. Konechny*, [1984] 2 W.W.R. 481 (C.A.C.-B.), à la page 503, il a écrit dans le jugement principal rendu à la majorité:

[TRADUCTION] J'admets qu'un emprisonnement n'est pas moins arbitraire parce qu'il est autorisé par la loi lorsque la politique législative n'a aucun fondement rationnel. Une politique arbitraire, c'est-à-dire une politique changeante, déraisonnable ou injustifiée, peut être rendue inopérante en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* parce qu'elle est incompatible avec les dispositions de la Charte. L'article 9 de la Charte n'exécuse pas un emprisonnement arbitraire pour le motif qu'il est permis par la loi.

L'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a conféré aux cours le pouvoir de réviser et, dans les cas appropriés, d'annuler des lois. Cela ne veut cependant pas dire que les juges ont été autorisés à substituer leur opinion à celle de la législature qui, en vertu de notre système démocratique, est habilitée à énoncer les politiques d'ordre public. Le fondement de ces politiques peut être révisé s'il est statué qu'elles contreviennent aux droits individuels garantis par la Charte mais, à mon avis, ces politiques ne devraient être annulées dans le cas d'une contestation faite en vertu de l'art. 9 que si elles n'ont aucun fondement rationnel. Si elles ont un fondement rationnel, je ne crois pas qu'il appartienne à un juge d'affirmer que lesdites politiques sont changeantes, déraisonnables ou injustifiées.

La Cour a conclu (le juge d'appel Lambert étant toutefois dissident) que la politique législative reposait sur un fondement rationnel. Cette conclusion n'a nullement amoindri la force de l'article 52 qui conserve toute son importance sur le plan constitutionnel comme l'a souligné récemment la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441.

The policy of the pertinent provisions of the *Parole Act* must be considered, since the applicant asserts that it conflicts with individual rights under the Charter. The standard of proportionality, by which legislative policy may be gauged, is an acid test of arbitrariness in a statutory provision for incarceration. It is implicit in the applicant's complaint about the severity of the consequences flowing from the revocation of his mandatory supervision. An example of gross disproportionality cited by Macfarlane J.A. in the *Konechny* case (*supra*) would be making overtime parking a felony punishable by life imprisonment.

Is there, at bottom, some disproportionality in those provisions of the *Parole Act* which delegate to the National Parole Board the discretionary power to revoke parole, including mandatory supervision, in these circumstances? After all, mandatory supervision is an inmate's statutory right. It is a right accorded, wholly within Parliament's legislative jurisdiction over the criminal law, in derogation of the sentence of imprisonment imposed by a court of competent criminal jurisdiction. Were it not for that statutory right, the inmate would be obliged to serve every day of the term of imprisonment prescribed by the sentence of the court. It must be accepted that the sentence pronounced, whether or not confirmed or modified by an appellate court, is a fit sentence. The sentencing court, or, where the accused exercises his right to seek leave to appeal and obtains it, the appellate court ensures the fitness of the sentence according to the fair and well-known principles of sentencing. That process of pre-eminent judiciality is the antithesis of arbitrariness.

It is important to distinguish between a statutory right and a constitutional right in this regard. In these specific circumstances it would be hardly possible to translate the statutory right of parole or mandatory supervision into the constitutional right

Il faut examiner le principe même des dispositions pertinentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, étant donné que le requérant soutient qu'elles entrent en conflit avec les droits individuels garantis par la Charte. La norme de la proportionnalité qui permet d'évaluer une politique législative constitue un critère décisif pour déterminer le caractère arbitraire d'une disposition législative prévoyant une incarcération. Elle est implicite dans la plainte du requérant au sujet de la gravité des conséquences découlant de la révocation de sa libération sous surveillance obligatoire. Un exemple de ce qui constituerait une disproportion flagrante serait, comme l'a dit le juge d'appel Macfarlane dans l'arrêt *Konechny* (précité), de faire d'un stationnement dépassant la durée prescrite un délit majeur punissable d'emprisonnement à vie.

Existe-t-il au fond une disproportion dans ces dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* qui délèguent à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire de révoquer une libération conditionnelle, y compris une libération sous surveillance obligatoire, dans de telles circonstances? Après tout, la libération sous surveillance obligatoire est un droit conféré par la loi au détenu. Il s'agit d'un droit entrant dans le champ de la compétence législative du Parlement en matière de droit pénal et accordé en dérogation de la peine d'emprisonnement imposée par une cour compétente de juridiction criminelle. En l'absence d'un tel droit conféré par la loi, le détenu serait obligé de purger chaque jour de la peine d'emprisonnement prévue dans le jugement de la cour. On doit présumer que la sentence rendue, qu'elle soit ou non confirmée ou modifiée par une cour d'appel, est appropriée. La cour qui prononce la sentence ou la cour d'appel, lorsque l'accusé exerce son droit de demander l'autorisation d'interjeter appel et l'obtient, s'assurent que la sentence est appropriée et respecte les principes justes et connus de la détermination de la peine. Ce processus de la prééminence du pouvoir judiciaire constitue l'antithèse de l'arbitraire.

Il est important à cet égard d'établir une distinction entre un droit conféré par la loi et un droit garanti par la constitution. Dans ces circonstances particulières, on pourrait difficilement assimiler le droit à la libération conditionnelle ou à la libéra-

expressed in section 9 of the Charter. If Parliament were to go so far beyond paragraph 10(1)(e) of the *Parole Act* as to repeal and thereby abolish parole, including mandatory supervision, would that act be so disproportional as to constitute arbitrary imprisonment? Hardly. Even in that far-reaching legislative policy, if it were ever adopted, the direct consequence would merely be that an inmate would be obliged to serve the already fit sentence which the competent court actually pronounced.

The statutory diminution of a prison term accorded by Parliament under the *Parole Act* is a benefit conferred upon the inmate. The statutory withdrawal of that benefit could hardly prejudice inmates' rights under section 9 of the Charter. They would simply have to endure the terms imposed by original or modified sentences of unquestionable fitness. There would be no arbitrariness in that.

When, as is the case, Parliament enacts that the National Parole Board may revoke mandatory supervision when a breach of its term or condition occurs, the legislation is endowed with a rational purpose whose consequences are wholly proportional to the inmate's misdeed, that is, serving out the fit sentence judicially pronounced. The legislative purpose, as described [at page 392 F.C.] by Dubé J. in the *Belliveau* case (*supra*), is "to gradually rehabilitate the prisoner, to control his behaviour and to deter him from committing new crimes with the threat of revocation". That policy is quite rational, proportional and is not one of arbitrary imprisonment.

The applicant's right not to be arbitrarily detained or imprisoned, guaranteed in section 9 of the Charter, has not been infringed by the revocation of his mandatory supervision and that branch of his application fails.

The final branch of the applicant's case is to invoke section 7 of the Charter. It runs as follows:

tion sous surveillance obligatoire conféré par la loi au droit constitutionnel énoncé à l'article 9 de la Charte. Si le législateur allait jusqu'à abroger et à abolir la libération conditionnelle ainsi que la libération sous surveillance obligatoire en ne tenant aucunement compte de l'alinéa 10(1)e) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, cet acte serait-il si disproportionné qu'il rendrait l'emprisonnement arbitraire? Sûrement pas. Même si cette politique législative d'une grande portée était adoptée, elle ferait simplement en sorte qu'un détenu serait obligé de purger la peine appropriée que la cour compétente lui a déjà imposée.

La réduction statutaire d'une peine d'emprisonnement accordée par le législateur en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* constitue un privilège conféré au détenu. L'annulation par la loi de ce privilège pourrait difficilement porter atteinte aux droits des détenus garantis par l'article 9 de la Charte. Ceux-ci devraient tout simplement purger les peines manifestement appropriées imposées dans les jugements originaux ou modifiés. Cela n'aurait rien d'arbitraire.

Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le législateur statue que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut révoquer une libération sous surveillance obligatoire lorsqu'il y a contravention à ses conditions, la loi est dotée d'un objectif rationnel dont les conséquences sont tout à fait proportionnées à la faute du détenu, c'est-à-dire qu'il doit purger la peine appropriée imposée par la cour. Comme l'a indiqué [à la page 392 C.F.] le juge Dubé dans l'arrêt *Belliveau* (précité), la loi vise à «réadapter graduellement l'ancien détenu, à surveiller son comportement et à l'empêcher de commettre de nouveaux crimes sous peine de révocation». Cette politique est tout à fait rationnelle, proportionnée à ses fins et elle ne constitue pas une politique d'emprisonnement arbitraire.

La révocation de la libération sous surveillance obligatoire du requérant n'a pas violé son droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire, garanti par l'article 9 de la Charte, et cette partie de sa demande est irrecevable.

Dans le dernier volet de sa demande, le requérant invoque l'article 7 de la Charte qui porte:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

Section 7 guarantees, in effect, two kinds of rights and the second, a negative enjoiner against violation of the first which is affirmative, renders the first not absolute, but qualified. Regarding the narrow minimum meaning of life—not to be put to death—it may be said to be absolute so long as Parliament eschews capital punishment as a penalty for serious criminal offences. Liberty and security of the person, however, are qualified to the extent that an individual may be deprived of such right in accordance with the principles of fundamental justice.

The applicant asks the Court “to find that the delay of his eligibility for release on mandatory supervision and the resultant extension of his liability to be kept incarcerated, as a direct consequence of a loss of earned remission upon revocation of his mandatory supervision, constituted a violation of his constitutional rights protected by section 7 of the Charter”.

Here, in large part, are the arguments advanced to support the applicant’s position:

24. Had the conduct relied on to revoke his conditional release occurred at any time *prior to* the date on which the most recent offences were committed, he would have lost no earned remission; thus the increased liability to incarceration flows from his *status* on Mandatory Supervision and not the gravity of any conduct.

25. Had he committed a more serious offence or offences while on Mandatory Supervision or been revoked on the ground of conduct not constituting a criminal offence, the consequences under Section 20 would have been identical to those that accrued in this case.

26. Because the consequences under Section 20 are automatic and the National Parole Board has a policy of exercising its discretion to recredit remission only in extraordinary circumstances, the increased liability to incarceration seen in this case is not the result of an application of the principles of sentencing to the facts of this individual case to arrive at a reasoned decision about the quantum of additional incarceration, if any, that should be imposed. The quantum of increased liability to incarceration therefore cannot be said to have been imposed on this individual in accordance with recognized principles of punishment whereby the severity of punishment is to be adjusted to suit the gravity of the offence.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale.

En fait, l’article 7 garantit deux sortes de droits et le second droit, visant à interdire la violation du premier qui est affirmatif, rend le premier non pas absolu mais limité. Compte tenu du sens le plus restreint du mot vie, c’est-à-dire la protection contre la mort, il est possible d’affirmer que ce droit est absolu tant que le législateur évite d’imposer la peine capitale pour punir les infractions criminelles graves. La liberté et la sécurité de la personne sont cependant limitées dans la mesure où il peut être porté atteinte à ces droits en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Le requérant demande à la Cour de [TRADUCTION] «statuer que le report de son admissibilité à la mise en liberté sous surveillance obligatoire et la prolongation de son incarceration résultant directement de la perte de la réduction de peine méritée à la suite de la révocation de sa surveillance obligatoire, constituaient une violation de ses droits constitutionnels garantis par l’article 7 de la Charte».

Voici en grande partie les arguments invoqués à l’appui de la position du requérant:

[TRADUCTION] 24. Si l’acte que l’on invoque pour révoquer sa libération conditionnelle avait eu lieu n’importe quand *avant* la date de la perpétration des infractions les plus récentes, il n’aurait perdu aucune réduction de peine méritée; la possibilité accrue d’incarcération découle donc de son *statut* au cours de la libération sous surveillance obligatoire et non de la gravité de son acte.

25. Même s’il avait commis une ou des infractions plus graves alors qu’il était en libération sous surveillance obligatoire ou si cette dernière avait été révoquée en raison d’un acte qui ne constituait pas une infraction criminelle, les effets de l’article 20 auraient été les mêmes qu’en l’espèce.

26. Parce que les effets de l’article 20 s’appliquent automatiquement et que la Commission nationale des libérations conditionnelles a pour politique de n’exercer son pouvoir discrétionnaire pour réattribuer les réductions de peine que dans des circonstances exceptionnelles, la prolongation de son incarceration ne résulte pas en l’espèce de l’application aux faits de ce cas particulier des principes de l’administration des peines pour permettre d’arriver à une décision fondée quant au nombre de jours additionnels d’emprisonnement qui, s’il y a lieu, devraient être imposés. On ne peut donc pas affirmer que la durée de la prolongation de l’incarcération de cet individu était conforme aux principes reconnus de l’administration des sanctions en vertu desquels la gravité de la peine doit être proportionnelle à la gravité de l’infraction.

27. Had the Applicant committed the same offences *during* his previous sentence, but *prior to* his release on day parole (May 31, 1982, see paragraph 11 of the Applicant's Affidavit; release on Mandatory Supervision was June 27, 1982—paragraph 12), he would have lost no earned remission whatsoever as a consequence of action by the Parole Board as they would have had no jurisdiction. Increased liability to incarceration as a direct or statutory consequence of commission of the offences would have been limited to that imposed as a sentence on conviction for these offences. Had he also been convicted in an institutional disciplinary court of these same offences, and punished for them by loss of earned remission, this would have constituted an infringement of his rights under Section 11(h) of the Charter because an adjudication with reference to the same conduct leading to a finding of guilt and the imposition of a sanction for this conduct would have already occurred.

28. The effect of Section 20 was to impose a further sanction—loss of earned remission and thus a delay in entitlement by law to conditional release—in addition to the sentence imposed by a criminal court on conviction for the same offence. The double jeopardy principle is an aspect of fundamental justice under Section 7 and must be held to bar the imposition of an additional penal sanction on an individual on the basis of the same offence. In a situation such as this, where the sanction accrues automatically without a further “adjudication”, the protection against “double jeopardy” must be found to lie within Section 7; Section 11(h) is directed against multiple adjudications. However, the general principle given specific expression in Section 11(h) is without doubt at root a “principle of fundamental justice” and thus Section 7 must be seen to protect the Applicant against multiple punishments for the same conduct even if no double adjudication, as such, has occurred.

29. It is to be further noted that even though the earned remission credit of the Applicant represented a vested entitlement to conditional release (See *Moore*—S.C.C.) and thus a liberty interest not to be defeated without cause, the loss of these credits (with the effect of significant delay in entitlement to release from close custody) was not the deliberate decision of a decision-maker observing the basic elements of fundamental justice by a procedure designed to ensure that the functions of the principles of fundamental justice in ensuring a principled decision on the facts were *in some way* fulfilled, with or without the formalities of a full in-person hearing. . . . Instead, the consequence accrued automatically under Section 20 and review, although available in law under Section 20, is by National Parole Board policy a paper review and wholly inadequate to provide adequate procedural protections. And, of course, as noted above, a decision to recredit remission will, in any event, be made only in extraordinary circumstances.

31. The Applicant asks the court to find that the loss of his 611 days earned remission credit under Section 20 of the *Parole Act* was other than in accordance with the principles of funda-

27. Si le requérant avait commis les mêmes infractions *pendant* qu'il purgeait sa première peine mais *avant* sa libération conditionnelle de jour (le 31 mai 1982, voir le paragraphe 11 de l'affidavit du requérant; la mise en liberté sous surveillance obligatoire a eu lieu le 27 juin 1982, voir le paragraphe 12), il n'aurait perdu aucune réduction de peine méritée à la suite d'une mesure de la Commission des libérations conditionnelles car celle-ci n'aurait pas eu compétence pour prendre une telle mesure. La prolongation de son incarceration comme conséquence directe ou légale de la perpétration d'infractions serait limitée à l'imposition d'une peine, eut-il été déclaré coupable de ces infractions. S'il avait été reconnu coupable des mêmes infractions par un tribunal disciplinaire d'un établissement et avait perdu sa réduction de peine méritée, cela aurait constitué une violation de ses droits prévus à l'alinéa 11h) de la Charte parce qu'il y aurait déjà eu une décision donnant lieu à une déclaration de culpabilité et à l'imposition d'une peine au sujet du même acte.

28. L'article 20 a pour effet d'imposer une autre peine (la perte de la réduction de peine méritée et par le fait même, le report du droit à une libération conditionnelle prévu par la loi) en plus de celle administrée par une cour criminelle lorsqu'il y a condamnation pour la même infraction. Le principe de la double incrimination constitue un aspect de la justice fondamentale dont parle l'article 7 et on doit tenir pour acquis qu'il empêche d'imposer une autre sanction pénale à un individu pour la même infraction. Dans un cas comme celui dont il s'agit en l'espèce, où la sanction s'applique automatiquement sans qu'une autre «décision» soit rendue, la protection contre la «double incrimination» trouve son fondement à l'article 7; l'alinéa 11h) s'oppose aux décisions multiples. Cependant, le principe général énoncé à l'alinéa 11h) est sans aucun doute à la base un «principe de justice fondamentale» et il faut donc considérer que l'article 7 protège le requérant contre des châtiements multiples pour le même acte même s'il n'y a pas eu deux décisions comme telles.

29. Il faut en outre souligner que même si le crédit de réduction de peine méritée du requérant constituait un droit acquis à la libération conditionnelle (voir *Moore*, C.S.C.) et, par conséquent, un droit à la liberté dont il ne devait pas être privé sans motif, la perte de ces crédits (qui a entraîné un retard significatif dans l'obtention de son droit à l'élargissement) ne résultait pas de la décision délibérée d'une instance décisionnelle observant les éléments essentiels de la justice fondamentale en suivant une procédure destinée à assurer que les principes de justice fondamentale, qui ont pour rôle de garantir qu'une décision se fonde sur les faits, ont *d'une certaine manière* été respectés, qu'il y ait eu ou non une audition personnelle complète. . . . Au contraire, les conséquences de l'article 20 s'appliquent automatiquement et l'examen, auquel il est possible d'avoir recours en vertu de l'article 20, est, en vertu de la politique de la Commission nationale des libérations conditionnelles, un examen du dossier et il est tout à fait incapable de fournir les protections appropriées en matière de procédure. Et, bien sûr, comme on l'a souligné plus haut, une décision de réattribuer une réduction de peine ne sera de toute façon rendue que dans des circonstances exceptionnelles.

31. Le requérant demande à la Cour de statuer que la perte de son crédit de 611 jours de réduction de peine méritée sous le régime de l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle*

mental justice in the procedural sense as interpreted by the Federal Court of Appeal in *Re Glen Howard*. [A-1041-83, judgment rendered March 1, 1985.]

33. The Applicant argues that substantive review under Section 7 need not and ought not involve scrutiny of the merits of the *policy* of the legislation. The much-feared Lochnerism is neither necessary or appropriate in constitutional review. Here with reference to Section 20 of the *Parole Act*, even if the Applicant were asking (*as he is not*) that the Section itself be declared *inoperative* on the grounds of inconsistency, the inconsistency in that case, as in this particular case, would be found to lie in conflict of the effects of the legislative provisions with general principles of fundamental justice such as proportionality and penal liability. The Charter requires that legislation, whether meritorious or not from a policy point of view (itself often a matter of on-going public debate), must not be fundamentally unjust in its effect on individual life, liberty and personal security in the absence of demonstration under Section 1 that the effect is a consequence of a justifiable and reasonable limit on individual rights.

34. The Applicant further submits that the interpretation of Section 7 proposed here, according to which Section 7 does have a substantive aspect, implies that the courts may declare individual laws to be in violation of Section 7 because they lend themselves to results in individual cases that are fundamentally unjust. This does not, however, imply that the basis for declaring a law in violation of Section 7, or for suspending the effects of a legislative provision in an individual case, involves a normative evaluation of the policy underlying the particular law, as such, or of the political vision that may have inspired the legislation in question. . . . If a particular policy *cannot* be translated into a law whose impact on persons is "in accordance with the principles of fundamental justice," the effect of Charter review will be to prevent legal implementation of that policy. However, the basis for the bar to implementation of that policy by application of a law in a specific case such as this will lie in judicial interpretation of the requirements of the "principles of fundamental justice" and a judgment as to whether these are met in the case of *application* of the peculiar law, its *effects* in individual cases, and *not* in a political judgment about the desirability of the goal sought to be implemented.

35. No evidence or argument that Section 20 of the *Parole Act* was a demonstrably justifiable, reasonable limit on the Applicant's liberty interest is before the court . . . .

36. The Applicant submits that the lack of adequate procedural protections under Section 20 *cannot* be justified given the significance of the interest at stake . . . and the absence of any necessity that the decision be made immediately.

*de détenus* ne respectait pas les principes de justice fondamentale quant à la procédure, comme l'a conclu la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Re Glen Howard* [A-1041-83, jugement prononcé le 1<sup>er</sup> mars 1985.]

a 33. Le requérant allègue que pour faire un examen sur le fond en vertu de l'article 7, il n'est pas et ne devrait pas être nécessaire d'examiner minutieusement le bien-fondé du *principe général* de la disposition législative. Il n'est ni nécessaire ni approprié de recourir dans un examen d'ordre constitutionnel au redoutable principe du «Lochnerisme». En ce qui concerne b l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, même si le requérant demandait à la Cour (*ce qu'il ne fait pas*) de statuer que cet article est *inopérant* pour raison d'incompatibilité, dans ce cas, tout comme c'est le cas en l'espèce, on constaterait que cette incompatibilité réside dans la contradiction entre les effets des dispositions législatives et les principes généraux de justice fondamentale comme la proportionnalité et la responsabilité pénale. La Charte exige que les dispositions législatives, qu'elles soient justifiées ou non sur le plan des principes (ce qui fait souvent l'objet d'un débat public continu), ne doivent pas être fondamentalement injustes quant c à leur effet sur la vie et la liberté des individus et leur sécurité personnelle, en l'absence d'une preuve sous le régime de d l'article 1 montrant que l'effet en question est la conséquence d'une limite raisonnable et justifiable apportée aux droits des individus.

34. Le requérant soutient en outre que l'interprétation de l'article 7 proposée en l'espèce selon laquelle cet article a e l'aspect d'une règle de fond, signifie que les cours peuvent statuer que des lois particulières violent l'article 7 parce que dans certains cas elles produisent des résultats qui sont fondamentalement injustes. Cela ne veut toutefois pas dire que les principes permettant de statuer qu'une loi contrevient à l'article f 7 ou de suspendre les effets d'une disposition législative dans un cas particulier comportent une évaluation normative de la politique sous-jacente à la loi particulière comme telle ou de la conception politique qui peut avoir inspiré l'adoption des dispositions législatives en cause . . . . Si une politique particulière ne peut être exprimée dans une loi dont les répercussions sur les personnes sont «en conformité avec les principes de justice g fondamentale», un examen en vertu de la Charte aura pour effet d'empêcher la mise en application de cette politique. Cependant, le principe permettant d'empêcher la mise à exécution de cette politique par l'application de la loi dans un cas particulier comme celui-ci trouvera son fondement dans l'interprétation par les tribunaux des exigences des «principes de h justice fondamentale» et dans un jugement déterminant si on a satisfait à celles-ci dans le cas de l'*application* de la loi en cause, de ses *effets* dans des cas particuliers, et *non* dans un jugement à caractère politique concernant les avantages du but qu'on cherchait à atteindre.

i 35. La Cour n'a été saisie d'aucune preuve ni d'aucun argument portant que l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* constituait, quant au droit du requérant à la liberté, une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer . . . .

j 36. Le requérant soutient que l'absence de protections adéquates en matière de procédure sous le régime de l'article 20 *ne peut* se justifier étant donné l'importance du droit en jeu . . . et le fait qu'il n'est pas nécessaire que la décision soit rendue immédiatement.

37. The Applicant further submits that the increased liability to incarceration in close custody, that flows under Section 20 of the *Parole Act* as an automatic consequence of revocation, is neither reasonable nor justifiable in this case in that:

(a) the Applicant was subject to incarceration under the consecutive sentence of 27 months imposed on July 14, 1982, and therefore was not eligible for conditional release for *at least* 18 months, protection of the public did not require revocation and there was no risk of breach of conditions of release as the Applicant was detained in close custody under the consecutive sentence;

(b) the quantum of increased liability to incarceration that resulted from revocation is not "reasonable" in that it was a product solely of the remission earned under the previous sentences and thus there was no rational connection between the basis for the conviction of the new offence and the quantum of augmentation of liability to incarceration in close custody;

(c) at sentencing for the most recent offences the judge had discretion to take the prior record of the Applicant into account to the extent that this was justified on the basis of ordinary principles of sentencing; effective aggravation of sentence imposed automatically under Section 20 on revocation, *in addition* to that imposed at sentencing, is not reasonable and serves no *bona fide* social purpose that is not already fulfilled by other more just and appropriate means.

The attack is focussed upon section 20 of the *Parole Act*. It must be read with subsection 15(2) in mind: "parole" includes "mandatory supervision". The applicant is not seeking to have that section itself declared inoperative. He seeks relief only against what he alleges is the unconstitutional effect on him.

If the operation of section 20 be found to deprive the applicant of this right to liberty and security of the person in violation of the principles of fundamental justice, he must be accorded a remedy. In contemplation of section 52 of the Constitution and section 24 of the Charter, the consequence, whatever it be, must be to uphold the constitutional imperatives.

The matter of proportionality has already been considered herein in so far as the effect of revocation of mandatory supervision is concerned. The applicant after being admitted to it, as was his statutory right, committed the offences of break, enter and theft and of assault on a peace officer. In enacting the pertinent provisions of the *Parole Act*,

37. Le requérant fait en outre valoir que la prolongation de son incarcération, qui découle de l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* comme conséquence automatique de la révocation, n'est ni raisonnable ni justifiable dans ce cas parce que:

a) le requérant a été incarcéré en vertu d'une peine consécutive de 27 mois qui lui a été imposée le 14 juillet 1982 et, par conséquent, n'a pas été admissible à une libération conditionnelle pendant une période d'*au moins* 18 mois; la protection du public ne nécessitait donc pas la révocation de sa libération et il n'existait aucun risque de violation des conditions de la libération, le requérant étant détenu sous surveillance étroite en vertu de la peine consécutive;

b) la prolongation de son incarcération qui a découlé de la révocation n'est pas «raisonnable» parce qu'elle n'était que la conséquence de la réduction de peine méritée en vertu des peines antérieures et il n'y avait donc aucun lien logique entre le fondement de la condamnation pour la nouvelle infraction et la prolongation de son incarcération sous surveillance étroite;

c) en déterminant les peines pour les infractions les plus récentes, le juge pouvait, à sa discrétion, tenir compte du dossier antérieur du requérant dans la mesure où cela était justifié par les principes ordinaires de détermination des peines; l'aggravation de la peine imposée automatiquement par l'article 20 lorsqu'il y a révocation, *en plus* de la peine imposée au moment du prononcé de la sentence, n'est pas raisonnable et ne sert aucun objectif social de bonne foi qui n'a déjà été atteint par d'autres moyens plus justes et plus appropriés.

La contestation porte principalement sur l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Il faut l'interpréter en se rappelant qu'en vertu du paragraphe 15(2), la «libération conditionnelle» comprend la «libération sous surveillance obligatoire». Le requérant ne demande pas que cet article soit déclaré inopérant. Il cherche simplement à obtenir un redressement contre l'effet inconstitutionnel dudit article à son égard.

Si la Cour statue que l'application de l'article 20 porte atteinte au droit du requérant à la liberté et à la sécurité de sa personne en violation des principes de justice fondamentale, elle doit lui accorder un redressement. Compte tenu de l'article 52 de la Constitution et de l'article 24 de la Charte, il faut, quelle que soit la conséquence, faire respecter les impératifs d'ordre constitutionnel.

La question de la proportionnalité a déjà été examinée en l'espèce quant à l'effet de la révocation de la libération sous surveillance obligatoire. Après avoir été admis à la libération sous surveillance obligatoire, comme c'était son droit en vertu de la loi, le requérant a commis les infractions d'introduction par effraction et de vol ainsi que de



Parliament has offered this conditional benefit to inmates: the inmate is not required to serve the full term of imprisonment imposed by a fit sentence, provided that the inmate abstains from further criminality by keeping the peace and being of good behaviour. If the inmate lives up to that reasonable condition, the balance of his term of imprisonment is deemed to be served outside a carceral institution. This is a benefit to which he would not otherwise be entitled, because it saves him from the total term to which he was fittingly sentenced by a competent court of criminal jurisdiction. Since the Charter is predicated upon guaranteeing freedoms and liberties, the Court could not be concerned with proportionality if Parliament were to accord a statutory right to exemption from carceral consequences of further criminality. That would grant more liberty, but Parliament does not need to dilute previously pronounced sentences that much, and it has not done so.

The Court, in applying section 7 of the Charter, must guard against statutory consequences which deprive individuals of their liberty and personal security in violation of the principles of fundamental justice. Section 20 and related provisions of the *Parole Act* do not have the effect of inflicting such deprivation according to their plain meaning.

In the case at bar there is no direct evidence and no cogent implication to the effect that the applicant was denied any procedural rights to fundamental justice under the *Parole Act*. A post-suspension hearing was necessary before revocation, and there is no suggestion that the applicant was in any way foreclosed from making his submissions, if any. He could certainly have sought to persuade the Board to recredit all or some of his lost remission pursuant to subsection 20(3) of the Act. Under section 20.1 of the Regulations [*Parole Regulations*, SOR/78-428 (as am. by SOR/81-318, s.1)] he had the right to assistance, including counsel, at the hearing. There is no evidence that the applicant was deprived of a fair

voies de fait sur un agent de la paix. En adoptant les dispositions pertinentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, le législateur a offert un avantage conditionnel aux détenus: ceux-ci ne sont pas obligés de purger la totalité de la peine d'emprisonnement appropriée qui leur a été imposée à condition qu'ils s'abstiennent de commettre d'autres crimes en gardant la paix et en se comportant bien. S'ils se conforment à cette condition raisonnable, on considère que le reste de leur peine d'emprisonnement est purgé à l'extérieur d'un établissement carcéral. C'est un avantage auquel ils n'auraient pas droit autrement parce que cela les dispense de purger la totalité de la peine qui leur a été à juste titre imposée par une cour compétente de juridiction criminelle. Étant donné que la Charte vise avant tout à garantir les droits et libertés, la Cour ne pourrait pas se préoccuper de la proportionnalité si le législateur devait accorder aux individus le droit de ne pas être incarcérés s'ils commettaient d'autres actes criminels. Cela accorderait une plus grande liberté, mais il n'est pas nécessaire pour le législateur de réduire autant les peines imposées antérieurement et il ne l'a pas fait.

En appliquant l'article 7 de la Charte, la Cour doit empêcher les conséquences légales qui portent atteinte au droit à la liberté des individus et à la protection de leur personne en violation des principes de justice fondamentale. Suivant leur sens ordinaire, l'article 20 et les dispositions connexes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* n'ont pas un tel effet.

En l'espèce, aucune preuve directe ni aucune implication pertinente n'indiquent qu'on a porté atteinte, sur le plan de la procédure, aux droits du requérant à la justice fondamentale reconnus par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. La tenue d'une audition postérieure à la suspension était nécessaire avant la révocation et rien ne laisse entendre qu'on a empêché d'une manière ou d'une autre le requérant d'y présenter les arguments qu'il pouvait avoir. Il pouvait certainement chercher à persuader la Commission de lui réattribuer, conformément au paragraphe 20(3) de la Loi, tout ou partie de la réduction de peine qu'il avait perdue. Suivant l'article 20.1 du Règlement [*Règlement sur la libération conditionnelle de*

hearing in any sense of the expression or in any aspect of the reality of a fair hearing.

After all, it is not for the National Parole Board to dilute or discount the fact that the criminal court found the applicant to be guilty of the criminal offences of break, enter and theft and of assaulting a peace officer. There is nothing contrary to fundamental justice in the Board's acting upon the breaches of the paramount condition of mandatory supervision which inhere in the commission of those offences. Of course, it would be savagely disproportionate if the Board could apply the Act to revoke for an offence, for example, of riding a bicycle on a sidewalk, but such is far from the case here. The applicant's criminal conduct here constituted serious breaches of a term or condition of mandatory supervision; and the timing of his misconduct was his and not the Board's.

Does section 7 of the Charter import more than procedural standards? In *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (T.D.), Mr. Justice Strayer of this Court considered the argument that section 20 of the *Parole Act* is, in its substantive provisions, contrary to fundamental justice and thus contrary to section 7 of the Charter. Here is what Strayer J. wrote (at pages 750-751 F.C.; at page 405 D.L.R.) on that issue:

I am unaware of any authority binding on me as to this interpretation of section 7 of the Charter and I reject it. It is clear from the legislative history of section 7 that it was intended to guarantee only procedural justice or fairness. The potentially broader language of the comparable provision in the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, Appendix III, paragraph 1(a) which referred to "due process of law" was obviously deliberately avoided. The language employed in paragraph 2(e) of the Bill, which referred to "fundamental justice", was instead used. These words had been interpreted by the Supreme Court (*Duke v. The Queen*, [1972] S.C.R. 917, at p. 923) to have a procedural content and it can be assumed that the words were subsequently employed in the Charter in this sense. Indeed, to give them a substantive content would be to assume

*détenus*, DORS/78-428 (mod. par DORS/81-318, art. 1)], il avait droit d'obtenir à l'audience l'aide et l'assistance d'une personne, y compris celle d'un avocat. Il n'existe aucune preuve que le requérant a été privé d'une audition juste et équitable au sens de cette expression ou quant aux divers aspects d'une telle audition.

Après tout, il n'appartient pas à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'atténuer ou d'écarter le fait que la cour criminelle a reconnu le requérant coupable des infractions criminelles d'introduction par effraction, de vol et de voies de fait sur un agent de la paix. La Commission n'a rien fait de contraire à la justice fondamentale en se fondant sur les violations de la condition essentielle de la libération sous surveillance obligatoire, violations qui découlaient essentiellement de la perpétration de ces infractions. Il serait évidemment tout à fait exagéré que la Commission puisse appliquer la Loi pour révoquer une libération en raison d'une infraction consistant, par exemple, à rouler à bicyclette sur un trottoir, mais c'est loin d'être le cas en l'espèce. Le comportement criminel du requérant en l'espèce violait gravement une condition de sa libération sous surveillance obligatoire, et c'est lui et non la Commission qui a choisi le moment de son inconduite.

L'article 7 de la Charte se limite-t-il à établir des normes en matière de procédure? Dans l'arrêt *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734; 9 D.L.R. (4th) 393 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Strayer de cette Cour a examiné l'argument selon lequel l'article 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* est, quant à ses dispositions de fond, contraire aux principes de justice fondamentale et, par conséquent, à l'article 7 de la Charte. Voici ce qu'il a écrit sur cette question (aux pages 750 et 751 C.F.; à la page 405 D.L.R.):

Je ne connais aucune jurisprudence qui me lie quant à cette interprétation de l'article 7 de la Charte, et je la rejette. Il ressort de l'historique de l'article 7 qu'il vise à garantir uniquement la justice ou l'équité sur le plan de la procédure. Le texte peut-être plus large de la disposition comparable figurant dans la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, Appendice III, alinéa 1a), qui faisait mention de «l'application régulière de la loi», a, à l'évidence, été délibérément évité. Le langage utilisé à l'alinéa 2e) de la Déclaration, qui parlait de «justice fondamentale», a plutôt été employé. La Cour suprême (*Duke c. La Reine*, [1972] R.C.S. 917, à la p. 923) a interprété cette expression comme ayant un contenu procédural, et on peut supposer que la Charte a ultérieurement employé cette expression dans ce sens. En fait, donner à cette expression un contenu

that those legislative bodies and governments which adopted the Charter were prepared to commit to initial determination by the courts issues such as the propriety of abortion or capital punishment or the proper length of prison sentences. This flies in the face of history.

Therefore, if section 7 of the Charter be limited to procedural content as determined by Strayer J., it is apparent that the applicant has put forth no valid complaint here, in that regard.

In the recent decision of this Court's Appeal Division in *Howard v. Stony Mountain Institution*, [1984] 2 F.C. 642, Chief Justice Thurlow, with whose reasons Pratte J. concurred, stated [at page 661]:

Further, while the argument in the present case focussed on the meaning and effect of the wording "in accordance with the principles of fundamental justice" as a guarantee of procedural standards, I would not rule out the possibility that the wording may also refer to or embrace substantive standards as well.

Although this passage may be characterized as an *obiter dictum* in the circumstances, it leaves an opening for asserting substantive content in the words of section 7.

The threshold of substantive application of the provisions of section 7 was apparently crossed in an even more recent decision of the Supreme Court of Canada, in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. There the six Judges of the Court who rendered judgment divided evenly on the matter of whether to apply paragraph 2(e) of the *Canadian Bill of Rights* or section 7 of the Charter, but in the result came to the same effective conclusion. In the latter group, Madam Justice Wilson, with whose reasons Dickson C.J. and Lamer J. concurred, stated [at page 201]:

The substance of the appellants' case, as I understand it, is that they did not have a fair opportunity to present their refugee status claims or to know the case they had to meet. I do not think there is any basis for suggesting that the procedures set out in the *Immigration Act, 1976* were not followed correctly in the adjudication of these individuals' claims. Nor do I believe that there is any basis for interpreting the relevant provisions of the *Immigration Act, 1976* in a way that provides a significantly greater degree of procedural fairness or natural justice than I have set out in the preceding discussion. The Act by its terms seems to preclude this. Accordingly, if the appellants are to succeed, I believe that it must be on the basis that

de fond laisserait entendre que les corps législatifs et les gouvernements qui ont adopté la Charte étaient disposés à laisser aux tribunaux le soin de trancher initialement les questions telles que l'opportunité de l'avortement ou de la peine capitale, ou la durée appropriée des peines d'emprisonnement.

a C'est autant lancer un défi à l'histoire.

Par conséquent, si l'article 7 de la Charte se limite au contenu procédural déterminé par le juge Strayer, il devient évident que le requérant n'a pas fait valoir une plainte valide à cet égard.

Dans une décision récente de la Division d'appel de cette Cour, *Howard c. Établissement Stony Mountain*, [1984] 2 C.F. 642, le juge en chef Thurlow, aux motifs duquel le juge Pratte a sous-

c crit, a dit [à la page 661]:

Au surplus, bien qu'en l'espèce le débat ait été centré sur le sens et l'effet des mots «en conformité avec les principes de justice fondamentale» comme garantie du respect des normes en matière de procédure, je n'exclus toutefois pas la possibilité que ces mots puissent également viser ou inclure des normes de fond.

Même si on peut qualifier cet extrait d'opinion incidente dans les circonstances, il laisse entendre l'existence d'un contenu de fond dans les mots de l'article 7.

Il semble que la Cour suprême du Canada ait franchi l'étape de l'application quant au fond des dispositions de l'article 7 dans une décision encore plus récente *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177. Dans cette affaire, les six juges de la Cour qui ont rendu le jugement étaient également partagés pour déterminer s'il fallait appliquer l'alinéa 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ou l'article 7 de la Charte, mais ils en sont finalement venus à la même conclusion. Dans le deuxième groupe, madame le juge Wilson a déclaré [à la page 201] dans ses motifs auxquels souscrivaient le juge en chef Dickson et le juge Lamer:

Si je comprends bien, les appelants prétendent essentiellement qu'ils n'ont pas eu vraiment la possibilité de présenter leurs revendications de statut de réfugié ni de savoir ce qu'ils devaient établir. Je ne crois pas qu'on puisse laisser entendre que la procédure énoncée dans la *Loi sur l'immigration de 1976* n'a pas été suivie correctement quand on a statué sur leurs revendications. Je ne pense pas non plus qu'on puisse interpréter les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'immigration de 1976* de manière à exiger un degré de justice naturelle ou d'équité en matière de procédure qui soit beaucoup plus élevé que celui mentionné dans l'analyse qui précède. Les termes mêmes de la Loi semblent s'y opposer. Donc, pour avoir gain de

the *Charter* requires the Court to override Parliament's decision to exclude the kind of procedural fairness sought by the appellants.

In the result, the appellants succeeded despite the differing approach to their plight pursued by the two equal numbers of Judges of the Supreme Court.

Does the Charter require the Court to override Parliament's decision to accord the conditionally revocable benefit of mandatory supervision on inmates who breach its terms and conditions? Clearly it does not. No Act of Parliament and no instrumentality of the State acting thereunder placed the applicant in any double jeopardy whatever. The substance of the pertinent provisions of the *Parole Act* exact that the inmate who by criminal misconduct breaches the terms of the conditional remission accorded to him, may thereupon be obliged to bear the full consequence of the original and realized jeopardy in which he placed himself. The provision for loss of that remission which would have carried qualified liberty, in such circumstances, violates no principle of fundamental justice. The dashing of the inmate's expectation of avoiding the full term of imprisonment, lawfully and fittingly earlier imposed, is a consequence for which he has only himself to reproach.

In subsection 20(3) of the *Parole Act* Parliament has provided for a possible moderation of the fundamentally just, but stern, consequence which the applicant brought upon himself. The National Parole Board retains the discretion to recredit remission in appropriate cases. That the Board exercises this discretion only infrequently affords no support to the applicant's case, although it might conceivably be of practical benefit to him. Subsection 20(3) is not essential for the statute's surviving any substantive test under section 7 of the Charter, but it imports a certain momentum to surmounting the hurdle with room to spare.

cause, les appelants doivent, à mon avis, démontrer que la *Charte* exige que la Cour passe outre à la décision du législateur d'exclure le genre d'équité en matière de procédure que demandent les appelants.

<sup>a</sup> En fin de compte, les appelants ont eu gain de cause malgré la différente manière d'examiner leur situation suivie par les deux groupes égaux de juges de la Cour suprême.

<sup>b</sup> La Charte exige-t-elle que la Cour passe outre à la décision du législateur d'accorder le privilège révocable d'une libération sous surveillance obligatoire aux détenus qui en violent les conditions?  
<sup>c</sup> Certainement pas. Aucune loi du Parlement ni aucun organisme de l'État agissant sur le fondement de celle-ci n'a placé le requérant dans une situation de double incrimination. Il ressort de la nature même des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* que le détenu qui, par son comportement criminel, contrevient aux conditions de la réduction de peine qui lui a été accordée peut dès lors être obligé d'assumer toutes les conséquences de la situation de danger  
<sup>e</sup> initiale et réelle dans laquelle il s'est lui-même placé. La disposition prévoyant la perte de la réduction de peine qui aurait entraîné une liberté restreinte ne viole, compte tenu des circonstances, aucun principe de justice fondamentale. La perte  
<sup>f</sup> brusque par le requérant de son espoir de ne pas avoir à purger la totalité de la peine d'emprisonnement qui lui avait été légalement et adéquatement imposée est une conséquence qu'il ne peut reprocher qu'à lui-même.

<sup>g</sup> Le législateur a prévu au paragraphe 20(3) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* un moyen d'atténuer la conséquence fondamentale  
<sup>h</sup> juste mais sévère qui découle du comportement du requérant. La Commission nationale des libérations conditionnelles conserve le pouvoir discrétionnaire de réattribuer les réductions de peine dans les cas appropriés. Elle n'utilise ce pouvoir que rarement, mais cela ne vient pas appuyer  
<sup>i</sup> l'argumentation du requérant même s'il est concevable que cela puisse lui être utile. Le paragraphe 20(3) n'est pas essentiel pour que le texte de la Loi résiste à l'application d'un critère de fond en vertu  
<sup>j</sup> de l'article 7 de la Charte, mais il permet dans une certaine mesure de franchir l'obstacle tout en gardant une certaine marge de manœuvre.

The applicant was certainly deprived of his qualified liberty, and that deprivation was effected quite in accordance with the principles of fundamental justice. Therefore upon both a procedural and substantive application of section 7 of the Charter, that provision was not violated by the revocation of the applicant's mandatory supervision in this instance.

The foregoing review of the evidence and submissions of counsel amply illustrates that the limits prescribed by the *Parole Act* upon the applicant's qualified liberty in these circumstances, are demonstrably justified in this, or any, free and democratic society. Those limits are objectively justifiable.

Il y a certes eu atteinte à la liberté restreinte du requérant, mais ce en conformité avec les principes de justice fondamentale. Par conséquent, si on applique l'article 7 de la Charte en tenant compte du fond et de la procédure, on constate que la révocation de la libération sous surveillance obligatoire du requérant en l'espèce n'a pas violé cette disposition.

L'examen susmentionné de la preuve et des arguments des avocats indique clairement que les limites apportées par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* à la liberté restreinte du requérant dans ces circonstances ont une justification qui peut se démontrer dans le cadre de toute société libre et démocratique. Ces limites ont une justification objective.