

T-1822-85

T-1822-85

Ivan William Mervin Henry (Plaintiff)

v.

Commissioner of Penitentiaries (Defendant)

INDEXED AS: HENRY v. CANADA (COMMISSIONER OF PENITENTIARIES)

Trial Division, Strayer J.—Prince Albert, March 16; Ottawa, April 2, 1987.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Application for mandamus to compel release of money in inmate's savings account for payment of litigation expenses — Regulations governing payment out of Inmate Trust Fund, Directive prescribing minimum balance to be maintained and Standing Order stipulating reasons for withdrawals, cast so broadly as to prevent access by inmates to savings which may be needed for litigation to protect liberty and security — Application allowed — Charter, s. 7 infringed — Not justifiable under s. 1 as doubtful directives and standing orders "law" — Although Regulations "law", not "reasonable limit" — Unreasonable to limit access to courts by such vague criteria as whether litigation assisting "reformation and rehabilitation" of inmate — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 8, 9, 11(d), 12, 15(1), 24 — Penitentiary Service Regulations, C.R.C., c. 1251, s. 32 (as am. by SOR/83-562, s. 1) — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 29.

Penitentiaries — Application for mandamus to compel defendant to release funds in inmate's savings account to pay litigation expenses — Request for funds refused because of minimum balance requirements — Application allowed — Charter, s. 7 infringed — Regulations, directives and standing orders so broad as to prevent access to savings needed for litigation to protect "liberty and security of person" — Not demonstrating "reasonable limits prescribed by law" as justifiable excuse under Charter, s. 1 — Directives and standing orders not law — Regulations not "reasonable limit" as criteria too vague — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 29 — Penitentiary Service Regulations, C.R.C., c. 1251, s. 32 (as am. by SOR/83-562, s. 1) — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 1, 7, 8, 9, 11(d), 12, 15(1), 24.

This is an application for *mandamus* to compel the defendant to release money in an inmate's savings account for payment of litigation expenses. The defendant refused to release the plain-

Ivan William Mervin Henry (demandeur)

c.

a Commissaire des pénitenciers (défendeur)

RÉPERTORIÉ: HENRY c. CANADA (COMMISSAIRE DES PÉNITENCIERS)

b Division de première instance, juge Strayer—Prince Albert, 16 mars; Ottawa, 2 avril 1987.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Demande de mandamus forçant le déblocage de fonds contenus dans le compte d'épargne d'un détenu en vue de l'acquiescement des frais découlant d'un litige — Le Règlement régissant le décaissement de l'argent contenu dans le Fonds de fiducie des détenus, la Directive prescrivant le maintien d'un solde minimum et l'ordre permanent énonçant les motifs des retraits sont formulés d'une façon très générale, au point d'empêcher les détenus d'avoir accès à leurs économies dont ils peuvent avoir besoin pour protéger, devant une cour de justice, leur liberté et sécurité — Demande accueillie — Il y a eu violation de l'art. 7 de la Charte — Injustifiable en vertu de l'art. 1 puisqu'il est douteux que les directives et les ordres permanents aient «force de loi» — Bien que le Règlement ait «force de loi», il ne s'agit pas d'une «limite raisonnable» — Il est anormal de limiter l'accès aux tribunaux au moyen de vagues critères tel celui de savoir si un litige va faciliter la «rééducation et la réadaptation» d'un détenu — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap 11 (R.-U.), art. 1, 7, 8, 9, 11(d), 12, 15(1), 24 — Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C., chap. 1251, art. 32 (mod. par DORS/83-562, art. 1) — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 29.

Pénitenciers — Demande de mandamus enjoignant au défendeur de déblocquer de l'argent contenu dans le compte d'épargne d'un détenu en vue de l'acquiescement des frais découlant d'un litige — La demande de fonds a été rejetée, en raison de l'exigence d'un solde minimum — Demande accueillie — Il y a eu violation de l'art. 7 de la Charte — Le Règlement, les directives et les ordres permanents sont formulés de façon très générale, au point d'empêcher l'accès aux économies nécessaires à l'engagement d'un litige pour protéger la «liberté et la sécurité de la personne» — Il n'y a pas eu preuve qu'il s'agissait de «limites raisonnables» prescrites par «une règle de droit» au sens de l'art. 1 de la Charte — Les directives et les ordres permanents n'ont pas force de loi — Le Règlement ne constitue pas une «limite raisonnable», étant donné le caractère trop vague des critères — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6, art. 29 — Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C., chap. 1251, art. 32 (mod. par DORS/83-562, art. 1) — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 1, 7, 8, 9, 11(d), 12, 15(1), 24.

Il s'agit d'une requête en *mandamus* enjoignant au défendeur de déblocquer de l'argent contenu dans le compte d'épargne d'un détenu pour que ce dernier acquitte les frais découlant d'un

tiff's funds as he had less than the minimum required for conditional release and he would be eligible for parole in two years. The plaintiff alleged that this is contrary to several Charter provisions. The defendant countered that the Regulations, Commissioner's Directive and Standing Order, providing for the withholding of a minimum amount so that such funds would be available to him upon his release was a reasonable limitation, justifiable under the Charter, section 1.

Held, the application should be allowed. *Mandamus* to issue to require the Commissioner to release the funds subject only to any reasonable method of verification that the funds are being spent for the purposes of litigation.

The plaintiff has demonstrated that the restrictions on inmates' access to their funds for use in litigation constitute an infringement of rights under section 7 of the Charter. Subsection 32(2) of the Regulations governing payment out of the Inmate Trust Fund, sections 8 and 10 of the directives prescribing the minimum balance to be maintained and giving the Deputy Commissioner the power to establish conditions governing withdrawals from inmates' savings accounts, and sections 12 and 13 of the Standing Order stipulating the reasons for withdrawals from savings are cast so broadly as to prevent access by inmates to their savings which they may need in seeking to protect through litigation their "liberty and security of the person". The requirement that a minimum balance be maintained restricts an inmate's ability to pursue his legal remedies.

The respondent failed to meet the onus of justifying the limitation. In particular the Commissioner's Directive and Standing Order may not be "limits prescribed by law" as required by the Charter, section 1. The Supreme Court of Canada held that a Commissioner's directive is not law in another context. Standing orders appear to be of the same nature. Such directives and orders are not laws, conferring on or denying rights to inmates, because they are for the internal management of the Corrections Service. Although subsection 32(2) of the Regulations is law, it was not justified as a "reasonable limit". It is unreasonable to leave to an authorized correctional officer the discretion to decide whether litigation by an inmate will assist in his "reformation and rehabilitation". Access to the courts should not depend on such vague criteria. Some limit on withdrawals from inmates' savings accounts for the purposes of legal proceedings, depending on the nature of those proceedings may be justifiable if properly prescribed by law. What is under attack here is a general limitation on those withdrawals which could affect any kind of litigation. Although the applicant may or may not be asserting rights to liberty and security, he is met with general rules which limit his access to funds for any litigation.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board, [1978] 1 S.C.R. 118; *Ibrahim v. Canada*

litige. Le défendeur a refusé de débloquer les fonds du demandeur, parce que ce dernier disposait d'une somme inférieure au minimum requis pour être libéré sous condition et qu'il serait admissible à la libération conditionnelle dans deux ans. Le demandeur a prétendu que ce refus allait à l'encontre de plusieurs dispositions de la Charte. Le défendeur a riposté que le Règlement, la Directive du commissaire et l'Ordre permanent, prévoyant la retenue d'une somme minimale afin que le demandeur puisse en disposer à sa libération, constituaient une limite raisonnable justifiable sous le régime de l'article 1 de la Charte.

b Jugement: la demande devrait être accueillie. La Cour rendra une ordonnance de *mandamus* enjoignant au commissaire de débloquer les fonds, à la seule condition qu'on s'assure normalement de l'utilisation de ceux-ci aux fins d'un litige.

Le demandeur a démontré que les restrictions imposées aux détenus qui veulent utiliser leurs fonds en vue d'un litige constituent une atteinte aux droits prévus à l'article 7 de la Charte. Le paragraphe 32(2) du Règlement portant sur le décaissement de l'argent contenu dans le Fonds de fiducie des détenus, les articles 8 et 10 des directives prescrivant le maintien d'un solde minimum et conférant au sous-commissaire le pouvoir d'établir des conditions régissant les retraits des comptes d'épargne des détenus, et les articles 12 et 13 de l'Ordre permanent énonçant les motifs des retraits des économies sont formulés de façon très générale, au point d'empêcher les détenus d'avoir accès à leurs économies dont ils peuvent avoir besoin pour tenter de protéger, devant une cour de justice, leur "liberté et sécurité de la personne". L'exigence de maintenir un solde minimum restreint la capacité d'un détenu d'exercer ses recours judiciaires.

L'intimé ne s'est pas acquitté de l'obligation de justifier la limitation. En particulier, la Directive du commissaire et l'Ordre permanent ne constituent peut-être pas «une règle de droit» comme l'exige l'article 1 de la Charte. Dans un contexte différent, la Cour suprême du Canada a statué qu'une directive du commissaire n'a pas force de loi. Les ordres permanents semblent revêtir le même caractère. Ces directives et ordres n'ont pas force de loi, conférant ou refusant des droits aux détenus, parce qu'ils sont destinés à l'administration interne du service correctionnel. Certes, le paragraphe 32(2) du Règlement a force de loi; mais on n'a pas démontré qu'il s'agissait d'une «limite raisonnable». Il est anormal de conférer à un fonctionnaire autorisé du service correctionnel le pouvoir discrétionnaire de décider si un litige engagé par un détenu va faciliter sa «rééducation et sa réadaptation». L'accès aux tribunaux ne devrait pas dépendre de critères aussi vagues. Il se peut qu'une disposition limitant le droit des détenus de retirer des sommes d'argent de leur compte d'épargne pour leur permettre d'intenter des poursuites en justice, selon la nature de celles-ci, soit justifiée si elle est prescrite par la loi. Ce qui est attaqué en l'espèce, c'est une disposition générale qui limite ces retraits et pourrait toucher tout genre de litige. Que le requérant puisse ou non faire valoir ses droits à la liberté et à la sécurité, il est soumis à des règles générales qui restreignent son droit d'utiliser des fonds pour intenter un litige.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui, [1978] 1 R.C.S. 118; *Ibra-*

(*Disciplinary Tribunal*), order dated November 4, 1985, Federal Court, Trial Division, T-1325-85, not yet reported; *Bovair v. Regional Transfer Board* (1986), 2 F.T.R. 185 (F.C.T.D.); *R. v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp*, [1969] 1 O.R. 373 (C.A.).

him c. Canada (tribunal disciplinaire), ordonnance en date du 4 novembre 1985, Cour fédérale, Division de première instance, T-1325-85, encore inédite; *Bovair c. Comité régional d'étude des demandes de transfert* (1986), 2 F.T.R. 185 (C.F. 1^{re} inst.); *R. v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp*, [1969] 1 O.R. 373 (C.A.).

APPEARANCE:

Ivan William Mervin Henry on his own behalf.

A COMPARU:

Ivan William Mervin Henry pour son propre compte.

COUNSEL:

Martel Popescul agent for defendant.

AVOCAT:

Martel Popescul mandataire du défendeur.

PLAINTIFF ON HIS OWN BEHALF:

Ivan William Mervin Henry, Prince Albert, Saskatchewan.

LE DEMANDEUR POUR SON PROPRE COMPTE:

Ivan William Mervin Henry, Prince Albert, Saskatchewan.

SOLICITOR:

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

PROCUREUR:

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

STRAYER J.: This proceeding was commenced by a statement of claim in which the plaintiff (applicant) sought *certiorari*, *mandamus*, and an interlocutory injunction to require the defendant (respondent) to release to him any or all money in his savings account at the Saskatchewan Penitentiary for use by the plaintiff (applicant) for paying expenses in connection with various legal proceedings initiated by him. He also requested generally such remedies as might be available under subsection 24(1) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)]. Subsequently he filed a notice of motion in the same proceedings seeking an injunction for the same purpose and again asking for any appropriate remedy under subsection 24(1) of the Charter. At the hearing of this motion it was agreed that I should treat this application as a request for *mandamus* and that my determination on this application of the legal issues involved as to the authority of the respondent to withhold such

LE JUGE STRAYER: Dans la présente action intentée au moyen d'une déclaration, le demandeur (requérant) conclut à des brefs de *certiorari* et de *mandamus*, et à une injonction interlocutoire pour enjoindre au défendeur (intimé) de débloquer à son profit en tout ou en partie de l'argent contenu dans son compte d'épargne au pénitencier de la Saskatchewan et devant servir à couvrir les dépenses relatives aux diverses actions en justice qu'il a intentées. Il conclut également aux redressements prévus au paragraphe 24(1) de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)]. Il a ultérieurement déposé dans la même action un avis de requête visant à obtenir une injonction qui tend au même but et concluant à tout redressement approprié sous le régime du paragraphe 24(1) de la Charte. À l'audience, il a été convenu que je devrais considérer la présente demande comme une requête en *mandamus* et que, en statuant sur les points juridiques soulevés

monies would be determinative of the action itself as this was the only relief being sought by the applicant.

The applicant is an inmate at the Saskatchewan Penitentiary, serving an indeterminate sentence as a dangerous offender. He has initiated several proceedings in this Court apart from this one: these include, according to his own description, action T-995-85 [order dated July 15, 1987, not yet reported] which involves an attempt to obtain judicial review of a decision of the Minister of Justice with respect to an application by him for exercise of the prerogative of mercy; action T-1846-86, involving a claim by him against the RCMP with respect to clothes and other items seized at the time of his arrest; action T-2013-86 against the Solicitor General and the National Parole Board, having to do with obtaining court transcripts; and T-1529-85, an action which I have since tried involving the opening by penitentiary staff of correspondence received by him while in the institution.

On May 28, 1985 the applicant, having been unable to obtain from penitentiary officers the full use of his savings account at the prison for his legal proceedings, applied to the Commissioner of Penitentiaries for release of these funds. On July 5, 1985 the Commissioner wrote to him as follows:

I refer to your letter of May 28, 1985, concerning your request for a release of funds from your Savings Account.

I understand that you are presently serving an indeterminate sentence as a dangerous offender and that you are therefore eligible for parole in two years.

On June 19, 1985, you had \$19.65 in your Current Account and \$207.34 in your Savings Account. Because you do not have the minimum \$350. balance in your Savings Account, an amount considered essential if you are conditionally released, I regret that your request for funds from your Savings Account cannot be granted at this time.

The applicant says that this denial of access to the total balance in his account for his use in legal proceedings is contrary to sections 7, 8, 9, 11(d), 12 and 15(1) of the Charter. Counsel for the

dans cette demande relativement au pouvoir de l'intimé de retenir cet argent, je trancherais l'action elle-même parce qu'il s'agissait du seul redressement sollicité par le requérant.

^a Le requérant est détenu au pénitencier de la Saskatchewan, purgeant une peine d'emprisonnement pour une période indéterminée en tant que délinquant dangereux. Il a saisi cette Cour de plusieurs actions; à part la présente: il s'agit, suivant ses propres termes, de l'action portant le numéro du greffe T-995-85 [ordonnance en date du 15 juillet 1987, encore inédite] dans laquelle il a tenté de faire examiner une décision rendue par le ministre de la Justice concernant son recours en grâce; il y a en outre l'action portant le numéro du greffe T-1846-86 qu'il a intentée contre la GRC pour récupérer ses vêtements et d'autres articles saisis au moment de son arrestation, l'action ^b T-2013-86 qu'il a intentée contre le Solliciteur général et la Commission nationale des libérations conditionnelles pour obtenir des transcriptions judiciaires, et l'action portant le numéro du greffe ^c T-1529-85 dont j'ai déjà été saisi et qui porte sur le ^d ^e décachetage par le personnel du pénitencier de la correspondance qu'il a reçue pendant qu'il était dans l'établissement.

Ayant été empêché par des agents du pénitencier de se servir de son compte d'épargne à la prison pour engager ses actions en justice, le requérant s'est adressé au Commissaire des pénitenciers, le 28 mai 1985, en vue de faire débloquent ces fonds. Le 5 juillet 1985, le Commissaire lui a écrit en ces termes:

^f [TRADUCTION] La présente fait suite à votre lettre du 28 mai 1985, concernant votre demande visant à faire débloquent des fonds de votre compte d'épargne.

^g Je crois comprendre que vous purgez actuellement une peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée en tant que délinquant dangereux, et que vous êtes donc admissible à libération conditionnelle dans deux ans.

^h Le 19 juin 1985, vous aviez 19,65 \$ dans votre compte courant et 207,34 \$ dans votre compte d'épargne. Puisque vous ne disposez pas d'un solde minimum de 350 \$ dans votre compte d'épargne, somme considérée comme essentielle si vous obtenez une libération sous condition, je regrette de ne pouvoir faire droit pour le moment à votre demande visant à faire débloquent des fonds de votre compte d'épargne.

ⁱ Le requérant prétend que ce refus de lui permettre d'utiliser le solde total de son compte pour intenter des procédures judiciaires va à l'encontre des articles 7, 8, 9, 11(d), 12 et 15(1) de la Charte.

respondent argued that the applicant had not shown on the evidence any infringement of any of these Charter rights. In the alternative he argued that the *Penitentiary Service Regulations* [C.R.C., c. 1251], the Commissioner's Directive issued by the Commissioner of Penitentiaries, and the relevant Standing Order applicable to this institution provided for the withholding from any inmate of a certain minimum amount in his savings account so that such funds would be available to him upon his release. Counsel contended that this was a reasonable limitation on any Charter right that might be considered infringed, justifiable under section 1 of the Charter. He further pointed out that the current directive and standing orders provide for a minimum balance of only \$80 to be retained in the savings account, in place of the prescribed minimum of \$350 applicable at the time this inmate applied in May, 1985. I raised with the plaintiff-applicant the question of whether, given the new minimum, and given the fact (which he did not contest) that he now has a balance of \$441.15 in his savings account, this would not make it possible for him to withdraw a sufficient amount so that this application need not be proceeded with. The applicant wished to proceed, however, in order to have a decision of this Court determining that any limitation on access to these funds, when needed for legal proceedings, is contrary to the Charter.

The *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, section 29 authorizes the Governor in Council to make regulations, *inter alia*, for the custody and discipline of inmates and for carrying into effect the provisions of that Act. This section also contemplates that subject to the Act and the regulations, the Commissioner may make directives

29. ...

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

The more general Commissioner's Directive 600-6-06.1 of October 31, 1983 categorizes inmates with respect to certain matters concerning their savings account. Section 24 of that directive deals with those who have more than five years to serve before being eligible for full parole and section 27 deals with those who have less than five

L'avocat de l'intimé a soutenu que le requérant n'avait pas fait la preuve de la violation de l'un quelconque des droits prévus par la Charte. Subsidièrement, il a fait valoir que le *Règlement sur le service des pénitenciers* [C.R.C., chap. 1251], la Directive du commissaire émise par le Commissaire des pénitenciers et l'Ordre permanent applicable à cet établissement prévoient la retenue d'une somme minimale dans le compte d'épargne d'un détenu afin qu'il puisse en disposer à sa libération. L'avocat a prétendu qu'il s'agissait d'une limite raisonnable à un droit prévu par la Charte, et que cela pourrait être considéré comme une atteinte à un tel droit justifiable sous le régime de l'article 1 de la Charte. Il a souligné en outre que la directive et les ordres permanents actuels prévoient la retenue dans le compte d'épargne d'un solde minimum de seulement 80 \$, au lieu du minimum prescrit de 350 \$ applicable à l'époque où ce détenu a présenté sa demande en mai 1985. J'ai soulevé avec le demandeur-requérant la question de savoir si, étant donné le nouveau minimum et le fait (qu'il n'a pas contesté) qu'il dispose maintenant d'un solde de 441,15 \$ dans son compte d'épargne, cela ne lui permettrait pas de retirer une somme suffisante pour que la présente demande n'ait pas à suivre son cours. Le requérant a toutefois exprimé le désir de voir sa demande suivre son cours et ce, afin que la Cour statue que toute restriction du droit d'utiliser ces fonds pour engager des poursuites en justice est contraire à la Charte.

L'article 29 de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6, autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements concernant notamment la garde et la discipline des détenus ainsi que l'application de cette Loi. Cet article prévoit également que, sous réserve de la Loi et des règlements, le commissaire peut émettre des directives

29. ...

(3) concernant ... la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judiciaire des pénitenciers.

La Directive du commissaire 600-6-06.1 du 31 octobre 1983, qui est d'une portée plus générale, classe les détenus par catégories relativement à certaines questions concernant leur compte d'épargne. L'article 24 de cette directive vise ceux qui doivent purger plus de cinq ans avant de devenir admissibles à la libération conditionnelle totale, et

years to serve. It originally permitted inmates to withdraw only that amount exceeding \$350 in their savings account, although it provided for exceptions to that general rule, permitting expenditures for certain purposes that might reduce the account to as little as \$100. Those exceptions did not apply to the present situation.

Section 32 of the *Penitentiary Service Regulations*, C.R.C., c. 1251, as amended in July, 1983 [SOR/83-562, s. 1] provides in part as follows:

32. ...

(2) No moneys in the Inmate Trust Fund that stand to the credit of an inmate shall be paid out unless

(a) the inmate gives a direction in writing authorizing the payment, and

(b) the institutional head or other authorized officer certifies that, in his opinion, the payment is calculated to assist in the reformation and rehabilitation of the inmate.

(2.1) No moneys standing to the credit of an inmate of a class prescribed by directive in that inmate's savings account in the Inmate Trust Fund shall be paid out of that account if the balance of such account is less than an amount prescribed by directive.

(2.2) Notwithstanding subsection (2.1), moneys standing to the credit of an inmate of a class prescribed by directive in that inmate's savings account may, with the inmate's authorization in writing, be paid out of that account for a purpose prescribed by directive.

A further directive dated October 1, 1986, provided in section 8 thereof that inmates had to maintain a minimum balance of \$80 in their savings account. Section 10 thereof provides that the Deputy Commissioner of the region shall establish for that region conditions governing withdrawals from inmates' savings accounts. Standing Order 860, of the kind apparently contemplated by section 10 of the directive, relevant to this institution, was issued on February 16, 1987. It provides in part as follows:

12. Withdrawals from savings may be made for the following:

- payment of income tax;
- payment of insurance premiums;
- payment of legal fees;
- payment of court fees and/or fines imposed by a court;
- payment of outside loans from chartered banks, trust companies or credit unions;
- purchase of Canada or Provincial Savings Bonds;

l'article 27 touche ceux qui ont moins de cinq ans à purger. À l'origine la Directive permettait aux détenus de ne retirer de leur compte d'épargne que la somme excédant 350 \$, même si elle prévoyait des exceptions à cette règle générale en autorisant des dépenses pour certaines fins qui pouvaient réduire le compte jusqu'à un minimum de 100 \$. Ces exceptions ne s'appliquaient pas en l'espèce.

L'article 32 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, C.R.C., chap. 1251, modifié en juillet 1983 [DORS/83-562, art. 1], prévoit notamment:

32. ...

(2) Aucun montant d'argent inscrit au crédit d'un détenu au Fonds de fiducie des détenus ne doit être déboursé, à moins que

a) le détenu n'en permette le décaissement au moyen d'une autorisation écrite; et que

b) le chef de l'institution ou un autre fonctionnaire autorisé ne certifie que, selon lui, le décaissement a pour objet la rééducation et la réadaptation du détenu.

(2.1) Aucun montant d'argent contenu dans le compte d'épargne d'un détenu qui fait partie d'une catégorie visée par directive ne doit être décaissé si le solde de ce compte est inférieur au montant prescrit par directive.

(2.2) Nonobstant le paragraphe (2.1), un montant d'argent contenu dans le compte d'épargne d'un détenu qui fait partie d'une catégorie visée par directive peut, avec l'autorisation écrite de ce dernier, être décaissé pour l'une des fins prévues par directive.

Une autre directive datée du 1^{er} octobre 1986 prévoit à l'article 8 que les détenus doivent maintenir un solde minimal de 80 \$ dans leur compte d'épargne. L'article 10 de cette Directive dispose que le sous-commissaire de la région doit fixer, pour cette région, les conditions applicables aux retraits du compte d'épargne des détenus. L'Ordre permanent 860, qui semble être visé par l'article 10 de la Directive et se rapporte à cet établissement, a été établi le 16 février 1987. Il prévoit notamment:

[TRADUCTION] 12. Les retraits du compte d'épargne peuvent être effectués pour les fins suivantes:

- le paiement d'impôts;
- le paiement de primes d'assurance;
- le paiement d'honoraires d'avocat;
- le paiement de frais de justice et (ou) d'amendes imposées par un tribunal;
- le paiement de prêts contractés à l'extérieur auprès de banques à charte, de sociétés de fiducie ou de coopératives de crédit;
- l'achat d'obligations d'épargne du Canada ou d'une province;

- obtention de certificats et de licences (trades and/or birth);
 - payment of day parole and temporary absence expenses;
 - payment of approved educational courses and related costs; and
 - family assistance where need has been validated. In the case of family assistance Case Management Officers shall be expected to use reasonable judgment and their knowledge of the inmate in evaluating the existence of need. Where necessary, a community assessment may be sought to substantiate need.
13. Notwithstanding the above, an inmate must retain a minimum balance of eighty dollars (\$80.00) in his savings account. Withdrawals from savings shall only be permitted on that amount exceeding eighty dollars (\$80.00). There shall be no exceptions to this rule.

I understand it to be the wish of the parties that I should decide this matter on the basis of the present law, directives, and standing orders in order that the applicant's present entitlement to his funds may be determined. I take it that the Directive of October 1, 1986, and sections 12 and 13 of Standing Order 860 made under it, are the currently operative provisions.

As noted, the applicant claims that several Charter rights have been infringed. I am very doubtful about the relevance of most of the Charter sections to which he refers. I am satisfied, however, that he has demonstrated that these restrictions on inmates' access to their funds for use in litigation constitute an infringement of rights under section 7 of the Charter. Subsection 32(2) of the Regulations (quoted above), sections 8 and 10 of the October 1, 1986 Directive and sections 12 and 13 of the latest Standing Order (as well as their predecessor orders and directives) are cast so broadly as to prevent access by inmates to their financial resources which they may need in seeking to protect through litigation their "liberty and security of the person" as referred to in section 7. It appears to me that the Commissioner's Directive and in particular the Standing Order, although it makes provision for withdrawals from the savings account of an inmate for "payment of legal fees" and "payment of court fees" nevertheless imposes the requirement that a minimum balance of \$80 be retained in the account and thus restricts the ability of an inmate to pursue his legal remedies. Although such a restriction would seem of limited

- l'obtention de certificats et de licences (de naissance et (ou) de métier);
 - les dépenses de libération conditionnelle de jour ou d'absence temporaire;
 - le paiement des cours de formation approuvés et des frais qui s'y rapportent;
 - une aide justifiée à la famille. Dans ce cas, l'agent de gestion des cas doit user de son jugement et tenir compte de sa connaissance des faits entourant le détenu pour déterminer les besoins. S'il y a lieu, on pourra obtenir d'autres faits justificatifs au moyen d'une évaluation communautaire.
13. Nonobstant les dispositions qui précèdent, un détenu doit conserver un solde minimal de quatre-vingts dollars (80 \$) dans son compte d'épargne. Les retraits du compte d'épargne ne doivent être permis que sur les sommes excédant quatre-vingts dollars (80 \$). Cette règle ne souffre aucune exception.

Si je comprends bien le désir des parties, je devrais trancher cette affaire en tenant compte de la loi, des directives et des ordres permanents actuels pour pouvoir déterminer si le requérant a maintenant le droit d'utiliser ses fonds. Je tiens pour acquis que la Directive du 1^{er} octobre 1986 et les articles 12 et 13 de l'Ordre permanent 860 adoptés sous son régime sont les dispositions actuellement en vigueur.

Ainsi qu'il a été souligné, le requérant prétend qu'il y a eu violation de plusieurs droits prévus par la Charte. Je doute fort de la pertinence de la plupart des articles de la Charte auxquels il renvoie. Il a toutefois démontré à ma satisfaction que ces restrictions imposées aux détenus qui veulent utiliser leurs fonds en vue d'un litige constituent une atteinte aux droits prévus à l'article 7 de la Charte. Le paragraphe 32(2) du Règlement (précité), les articles 8 et 10 de la Directive du 1^{er} octobre 1986 et les articles 12 et 13 du dernier Ordre permanent (ainsi que les ordres et directives qui les précèdent) sont formulés d'une façon très générale, au point d'empêcher les détenus d'avoir accès à leurs ressources financières dont ils peuvent avoir besoin pour tenter de protéger, devant une cour de justice, leur «liberté et sécurité de la personne», expression figurant à l'article 7. Il me semble que, même si la Directive du commissaire et, en particulier, l'Ordre permanent prévoient des retraits du compte d'épargne d'un détenu pour «le paiement d'honoraires d'avocats» et «le paiement de frais de justice», ils obligent néanmoins celui-ci à conserver un solde minimal de 80 \$ dans son compte, ce qui restreint sa capacité d'exercer ses

importance to most litigants, it may be quite important to an inmate for whom \$80 may represent a substantial percentage of his available resources.

Nor am I satisfied that all these restrictions are justified within the meaning of section 1 of the Charter. Counsel for the respondent presented very little argument, and no evidence, to support a section 1 justification. Once a *prima facie* infringement of a Charter right has been found, the onus shifts to the party invoking section 1 to justify the "limitation". This onus was not met. In particular, I am not satisfied that the Commissioner's Directive and the Standing Order are "limits prescribed by law" as required in section 1. It was held by four judges of the Supreme Court in another context that a Commissioner's Directive is not law: see *Martineau et al. v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118. See also *Ibrahim v. Canada (Disciplinary Tribunal)* (order dated November 4, 1985, Federal Court, Trial Division, T-1325-85, not yet reported) at page 22; *Bovair v. Regional Transfer Board* (1986), 2 F.T.R. 185 (F.C.T.D.), at page 187. The Ontario Court of Appeal took a similar view of Commissioner's directives in *R. v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp*, [1969] 1 O.R. 373, at page 380. Standing orders appear to me to be of the same nature. I believe it is not possible to treat such directives and orders as law, conferring on or denying rights to inmates, because they are for the internal management of the Corrections Service. They define the contractual obligations of members of that Service.

The same reasoning does not apply to the restriction in subsection 32(2) of the Regulations. These are unquestionably "law" but no evidence, and little argument, was presented to me to justify this provision as a "reasonable limit" within section 1 of the Charter. Such justification is not apparent to me. It seems to me unreasonable to leave to an authorized correctional officer the discretion to decide whether litigation by an

recours judiciaires. Certes, une telle restriction semble revêtir une importance minime pour la plupart des plaideurs; mais ce peut être différent en ce qui concerne un détenu pour qui la somme de 80 \$ peut représenter un pourcentage substantiel des ressources dont il dispose.

Je ne suis pas non plus convaincu que toutes ces restrictions soient justifiées au sens de l'article 1 de la Charte. L'avocat de l'intimé a présenté très peu d'arguments et il n'a rapporté aucune preuve à l'appui de cette justification. Une fois qu'on a fait la preuve *prima facie* de la violation d'un droit prévu à la Charte, il incombe à la partie qui invoque l'article 1 de justifier la «limitation», fardeau dont on ne s'est pas acquitté en l'espèce. Je ne suis pas persuadé que la Directive du commissaire et l'Ordre permanent constituent «une règle de droit» comme l'exige l'article 1. Dans un contexte différent, quatre juges de la Cour suprême ont statué qu'une directive du commissaire n'a pas force de loi: voir *Martineau et autre c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118. Voir également *Ibrahim c. Canada (tribunal disciplinaire)* (T-1325-85, ordonnance en date du 4 novembre 1985, Cour fédérale, Division de première instance, encore inédite), à la page 22; *Bovair c. Comité régional d'étude des demandes de transfert* (1986), 2 F.T.R. 185 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 187. La Cour d'appel de l'Ontario a adopté un point de vue similaire sur les directives du commissaire dans l'affaire *R. v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp*, [1969] 1 O.R. 373, à la page 380. À mon avis, les ordres permanents revêtent le même caractère. J'estime qu'il est impossible de considérer les directives et les ordres comme ayant force de loi, parce qu'ils sont destinés à l'administration interne du service correctionnel. Ils déterminent les obligations contractuelles des membres de ce service.

Le même raisonnement ne s'applique pas à la restriction imposée par le paragraphe 32(2) du Règlement. Celui-ci a indubitablement «force de loi», mais aucune preuve ne m'a été présentée et peu d'arguments ont été invoqués pour me convaincre que cette disposition constitue une «limite raisonnable» au sens de l'article 1 de la Charte. Cette justification ne m'apparaît pas évidente. Il me semble anormal de conférer à un fonctionnaire

inmate will assist in his "reformation and rehabilitation". Access to the courts should not depend on such vague criteria.

It may be that some limit on withdrawals from inmates' savings accounts for the purposes of legal proceedings, depending on the nature of those proceedings, may be justifiable if properly prescribed by law. It must be underlined that what I am dealing with here is, not the particular situation of the applicant, but a general limitation on those withdrawals which could affect any kind of litigation, no matter how directly related to questions of liberty and security, applicable regardless of the circumstances of the inmate or his litigation.

Although the applicant may or may not be asserting in his litigation rights to liberty and security, he is met with general rules which limit his access to funds for any litigation. He thus has standing to seek a remedy based on the general invalidity of such rules.

An order in the nature of *mandamus* will therefore issue to require the Commissioner of Penitentiaries to take the necessary steps to ensure that if the applicant gives a direction in writing for the withdrawal of any funds in his savings account required by him for the purposes of litigation, such direction will be acted upon without regard to any limitations in the *Penitentiary Service Regulations*, Commissioner's directives, or standing orders, subject only to any reasonable method of verification that the funds are being spent for this purpose.

autorisé du service correctionnel le pouvoir discrétionnaire de décider si un litige engagé par un détenu va faciliter sa «rééducation et sa réadaptation». L'accès aux tribunaux ne devrait pas dépendre de critères aussi vagues.

Il se peut qu'une disposition limitant le droit des détenus de retirer des sommes d'argent de leur compte d'épargne pour leur permettre d'intenter des poursuites en justice, selon la nature de celles-ci, soit justifiée si elle est prescrite par la loi. Il faut souligner que, ce qui me préoccupe en l'espèce, ce n'est pas la situation particulière du requérant, mais une disposition générale qui limite ces retraits et pourrait toucher tout genre de litige, quel que soit le lien direct de cette disposition avec les questions de liberté et de sécurité, et quels que soient la situation du détenu ou les faits de sa cause.

Que le requérant puisse ou non faire valoir ses droits à la liberté et à la sécurité, il est soumis à des règles générales qui restreignent son droit d'utiliser des fonds pour intenter un litige. Il a donc qualité pour conclure à un redressement fondé sur la nullité générale de ces règles.

La Cour rendra donc une ordonnance de la nature d'un *mandamus* pour enjoindre au Commissaire des pénitenciers de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que, si le requérant demande par écrit que des fonds soient retirés de son compte d'épargne pour qu'il puisse intenter un litige, on donne suite à sa demande sans tenir compte des restrictions imposées par le *Règlement sur le service des pénitenciers*, les directives du commissaire et par les ordres permanents, à la seule condition qu'on s'assure normalement de l'utilisation des fonds à cette fin.