

T-3250-76

T-3250-76

**Jack Clinton Magrath (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division, Collier J.—Vancouver, September 7, 8, 9, 12 and 13; Ottawa, November 8, 1977.

*Imprisonment — Action for declaratory relief on five issues — Conviction by Disciplinary Board alleged to be improper — Transfer to another penitentiary allegedly effected outside of prescribed procedures — Loss or detention of property termed unlawful — Prison transfer to serve dissociation punishment contended to be cruel and unusual, especially after serious riot occurred — Interest on plaintiff's personal money, and pay deducted, and appropriated, without consent — Whether or not declaratory relief should be granted for each issue — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, ss. 13, 29 — Penitentiary Service Regulations, SOR/62-90, ss. 2.08, 2.22, 2.26, 2.28, 2.29.*

Plaintiff, a penitentiary inmate, seeks declaratory relief concerning five issues. A Disciplinary Board conviction was argued to have been improper and a transfer to another institution to have been effected outside prescribed procedures. The loss of certain personal property and the detention of other possessions were alleged to have been unlawful. Also, the transfer to the British Columbia penitentiary to serve dissociation punishment was described as cruel and unusual punishment, especially after a serious riot occurred there. Finally, bank interest on personal money had been credited and portions of pay had been transferred to an inmate fund without plaintiff's consent.

*Held*, the action is allowed in part. The Commissioner's directives are not "law". By section 18, the Trial Division has jurisdiction to entertain a claim to set aside a federal board's administrative action not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The plaintiff did not receive a fair hearing and expungement will have some practical effect for it legally will erase the conviction from plaintiff's institutional record. The transfer process, however, is quite different. An inmate has no right to appear in person or to be heard concerning transfers and is not entitled to reasons why one is carried out or refused. Plaintiff's transfer to the British Columbia penitentiary, and his serving his dissociation punishment there, was merely incidental to an administrative decision based on previous conduct. Neither the transfer nor the occurrence of a serious riot there amounts to cruel and unusual punishment. The establishment of rates of pay is an administrative decision made by the Commissioner. There is no right in law to any pay at all, and logically, no right to challenge the deduction of a day's pay. Similar reasoning applies to the complaint concerning the retirement of the previously incurred debt. The *Penitentiary Service Regulations* and Commissioner's directives, however, do not authorize the transfer of interest earned on an inmate's personal money without consent. An accounting is possible.

**Jack Clinton Magrath (Demandeur)**

c.

**a La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Collier—Vancouver, les 7, 8, 9, 12 et 13 septembre; Ottawa, le 8 novembre 1977.

*Emprisonnement — Action en vue d'obtenir un jugement déclaratoire sur cinq points litigieux — Condamnation par le comité de discipline alléguée abusive — Transfert à un autre pénitencier allégué comme ayant été effectué à l'encontre des procédures prescrites — Perte ou retenue de biens qualifiées d'illégales — Transfert de prison pour purger une peine d'isolement cellulaire prétendu cruel et extraordinaire, particulièrement après que des émeutes graves se sont produites — Déduction et affectation des intérêts payés sur les deniers propres du demandeur et de sa paye sans son consentement — Faut-il rendre un jugement déclaratoire sur chaque point du litige? — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, c. P-6, art. 13, 29 — Règlement sur le service des pénitenciers, DORS/62-90, art. 2.08, 2.22, 2.26, 2.28, 2.29.*

Le demandeur, détenu pénitencier, cherche à obtenir un jugement déclaratoire sur cinq points litigieux. Il a allégué qu'une condamnation prononcée par un comité de discipline est abusive et que son transfert à un autre établissement a été exécuté sans l'observation des procédures prescrites. Il a qualifié d'illégales la perte de certains de ses biens personnels et la retenue de certains autres biens, et a décrit comme une peine cruelle et extraordinaire son transfert à un pénitencier de la Colombie-Britannique pour purger une peine d'isolement cellulaire. Enfin, les intérêts versés par la banque sur ses deniers propres, et une partie de sa paye ont été crédités et transférés à un fonds de bien-être des détenus sans son consentement.

*Arrêt*: l'action est accueillie en partie. Les directives du commissaire n'ont pas force de «loi». La Division de première instance peut, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, accueillir une demande en annulation d'une décision administrative prise par un office fédéral lorsque la décision n'était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Le demandeur n'a pas eu une juste audition, et la radiation aura quelque effet pratique car elle effacera légalement la condamnation dans les dossiers du demandeur au pénitencier. Le processus de transfert est, cependant, tout à fait différent. Un détenu n'a pas le droit de comparaître en personne ou de se faire entendre sur des questions de transfert, et n'a pas le droit de connaître des motifs d'un transfert ou d'un refus de transfert. Le transfert du demandeur au pénitencier de la Colombie-Britannique, pour purger sa peine d'isolement, est seulement la suite d'une décision administrative fondée sur sa conduite antérieure. Ni le transfert ni les émeutes graves y survenues ne constituent une peine cruelle et extraordinaire. L'établissement des taux de paye résulte d'une décision administrative rendue par le Commissaire. Il n'y a aucun droit légitime à une paye, et il n'y a pas non plus, logiquement, de droit de s'opposer à la déduction d'un jour de paye. Un raisonnement semblable s'applique à la plainte relative au retrait de la dette antérieurement

Plaintiff's other claims concerning personal property loss or deprivation were not proved, except for a short-term deprivation of typing paper that does not warrant compensation.

*In re Martineau* [1978] 1 F.C. 312, applied. *Martineau and Butters v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118, applied. *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal* [1978] 1 S.C.R. 470, followed. *Re Anaskan and The Queen* (1977) 15 O.R. (2d) 515, followed. *McCann v. The Queen* [1976] 1 F.C. 570, distinguished.

ACTION.

COUNSEL:

*Jack Clinton Magrath* on his own behalf.  
*J. Watchuk* for defendant.

SOLICITORS:

*Jack Clinton Magrath* on his own behalf.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

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

COLLIER J.: The plaintiff is, and at material times was, an inmate of a federal penitentiary. This is not his first incarceration. This action is brought in person. The original statement of claim was filed August 16, 1976. The defendant neglected to file a defence within the prescribed time. As a result of interlocutory motions, an amended statement of claim was filed December 21, 1976. I have recorded those dates for this reason. Between the filing of the two statements of claim a serious riot occurred at the British Columbia penitentiary. The plaintiff was, at that time, an inmate of that institution.

The plaintiff claims declaratory relief in respect

encourue. Cependant, le *Règlement sur le service des pénitenciers* et les directives du commissaire n'autorisent pas le transfert des intérêts versés sur les deniers personnels du détenu sans son consentement. La comptabilité pourra être effectuée. Les réclamations du demandeur concernant la perte ou la privation de ses biens personnels ne sont appuyées sur aucune preuve, sauf pour une courte période, la privation de papier à dactylographier, laquelle ne justifie aucune indemnité.

Arrêts appliqués: *In re Martineau* [1978] 1 C.F. 312; *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118. Arrêts suivis: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal* [1978] 1 R.C.S. 470; *Re Anaskan and The Queen* (1977) 15 O.R. (2<sup>e</sup>) 515. Distinction faite avec l'arrêt: *McCann c. La Reine* [1976] 1 C.F. 570.

ACTION.

AVOCATS:

*Jack Clinton Magrath* en son propre nom.  
*J. Watchuk* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*Jack Clinton Magrath* en son propre nom.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

LE JUGE COLLIER: Le demandeur est, et était à tous les moments considérés, détenu dans un pénitencier fédéral. Sa présente incarceration n'est pas la première. L'action a été intentée en personne. La requête introductive d'instance originaire a été déposée le 16 août 1976. La défenderesse n'a pas déposé sa défense dans le temps prescrit. Par suite de requêtes interlocutoires, une déclaration modifiée a été déposée le 21 décembre 1976. J'ai pris note de ces dates pour la raison suivante: entre les dépôts des deux requêtes successives, une émeute grave a éclaté au pénitencier de la Colombie-Britannique. Le demandeur était alors détenu dans cette prison.

Il réclame un jugement déclaratoire relatif aux

of five matters:<sup>1</sup>

(a) On June 21, 1976, while an inmate of Mountain Institution in British Columbia, he was convicted by a Disciplinary Board of a "flagrant or serious disciplinary offence". The charge was that he had failed "... to obey a lawful order of a penitentiary officer. (Refused a direct order)." The punishment was 10 days S.C.U., HB/RD.<sup>2</sup> The plaintiff asserts the conviction was improper; the Board did not comply with the procedure laid down for such hearings.

(b) On the same day the plaintiff was transferred from Mountain Institution to the British Columbia penitentiary. The plaintiff says this transfer was effected without complying with prescribed procedures. In particular, he was not, before transfer given a hearing, nor was he ever informed of the reasons for the transfer.

(c) The plaintiff alleges that while he was at Mountain Institution he had certain personal possessions. When he was transferred to the British Columbia penitentiary some of those articles were missing. Certain others were, he says, unlawfully detained; they were not returned for over a year. The plaintiff seeks a declaration he was improperly and unlawfully deprived of the latter possessions. In addition, punitive damages are sought.

(d) The plaintiff alleges his transfer and confinement to the British Columbia penitentiary was, particularly because of the riot, "cruel and unusual punishment." A declaration accordingly is sought.

(e) While the plaintiff was at Mountain Institution he, and other inmates, earned prescribed pay. The plaintiff alleges some portions of this

<sup>1</sup> The Queen is the only defendant named. The Attorney General of Canada is not a party. The defendant did not raise any objection to the effect that in an action for declaratory relief (such as this) the Attorney General should be the proper party defendant. If the objection had been raised, and if I had agreed with it, I would have ordered the Attorney General be substituted or added as a defendant.

<sup>2</sup> This means 10 days dissociation in a solitary confinement unit, with a hard bed and a reduced diet.

cinq matières suivantes<sup>1</sup>:

a) Le 21 juin 1976, alors qu'il était détenu au pénitencier de Mountain, en Colombie-Britannique, il avait été condamné par un comité de discipline pour une «infraction disciplinaire grave ou manifeste». Il était accusé de ne pas avoir «... obéi à un ordre légitime d'un fonctionnaire du pénitencier (refusé un ordre direct)». Il s'est vu infliger 10 jours d'isolement cellulaire LD/RR<sup>2</sup>. Le demandeur allègue que la condamnation est illégitime parce que la Commission ne se serait pas conformée à la procédure édictée pour de telles auditions.

b) Le même jour, le demandeur a été transféré de l'établissement de Mountain au pénitencier de la Colombie-Britannique. Il allègue que ledit transfert aurait été effectué sans aucun respect de la procédure prescrite. Plus spécialement, on ne l'aurait pas entendu avant le transfert et on ne l'aurait pas renseigné sur les motifs de celui-ci.

c) Le demandeur prétend que, lorsqu'il était à l'établissement de Mountain, il avait des biens personnels. Après son transfert au pénitencier de la Colombie-Britannique, il aurait perdu certains de ces biens. Il allègue que d'autres auraient été illégitimement retenus et n'auraient pas été rendus après plus d'un an. Il cherche à obtenir un jugement déclaratoire statuant qu'il aurait été à tort et illégitimement privé de ses biens. Il revendique aussi une indemnisation pour préjudice moral.

d) Le demandeur allègue que son transfert au pénitencier de la Colombie-Britannique et son isolement cellulaire subséquent seraient, en particulier à cause de l'émeute, [TRANSDUCTION] «une punition cruelle et extraordinaire». Il cherche à obtenir un jugement en ce sens.

e) Durant son séjour à l'établissement de Mountain, le détenu comme d'autres détenus, gagnait un revenu suivant les taux prescrits. Il

<sup>1</sup> La Reine est la seule défenderesse désignée. Le procureur général du Canada n'est pas partie au procès. La défenderesse n'a opposé aucune fin de non-recevoir alléguant que, dans une action cherchant à obtenir un jugement déclaratoire (telle que la présente action), le procureur général est le défendeur pertinent. Si l'exception avait été soulevée et si je l'avais accueillie, j'aurais ordonné que le procureur général soit substitué à la Reine ou que son nom soit ajouté comme défendeur.

<sup>2</sup> Les initiales signifient: 10 jours d'isolement cellulaire avec lit dur et ration réduite.

pay were improperly, and without his consent, transferred to the Inmate Welfare Fund. He says this money, along with that of other inmates, was used to retire a previous debt attributed to the Welfare Fund. He says the indebtedness was incurred through the fault of the staff of the institution. Finally, on this aspect, the plaintiff claims that bank interest, on personal monies, was unlawfully, and without his consent, credited to the Inmate Welfare Fund.

I turn now to the facts.

The plaintiff is 60 years old. He was convicted of trafficking in heroin and, in May of 1975, was sentenced to 9 years. He was first at the British Columbia penitentiary. It is a maximum security prison. In September 1975 he was transferred to Matsqui Institution, near Abbotsford, B.C. It is a medium-maximum security unit.

On March 25, 1976 he was transferred to Mountain Institution, at Agassiz, B.C. The latter is a medium security prison. In each case, as the security classification of the prison lessens, the privileges given the inmates are somewhat better. The setting, too, is more desirable. The evidence is that the plaintiff was never, at any time, a security risk in the sense he was likely to escape or lead attempts to that end.

Not too long after his move to Mountain Institution, the plaintiff was made the editor of a house newspaper. It was a new project. It was called "Con-Versely".

At Mountain Institution there was an Inmates' Welfare Committee. Its members were inmates elected by their fellow prisoners. There was, as well, a fund called the Inmate Welfare Fund. Some of its funds come from inmates' earnings. Each inmate is paid a prescribed daily rate. The applicable section of the *Penitentiary Service Regulations* is 2.26:

allègue qu'une partie de ce revenu aurait été, à tort et sans son consentement, transférée au Fonds de bien-être des détenus, et que cet argent, en même temps que d'autre provenant de codétenus, aurait été utilisé à racheter une dette antérieure affectée audit Fonds de bien-être. Le demandeur allègue que ladite dette aurait été encourue par suite d'une faute du personnel de l'établissement. Il allègue, en dernier lieu, que les intérêts alloués par la banque sur des dépôts personnels auraient été, illégalement et sans son consentement, versés au crédit dudit Fonds de bien-être des détenus.

e J'examine maintenant les faits de l'espèce.

Le demandeur est âgé de 60 ans. Il était accusé de trafic d'héroïne, et en mai 1975 il a été condamné à 9 ans d'emprisonnement. Il a purgé sa peine d'abord au pénitencier de la Colombie-Britannique, lequel est un établissement à sécurité maximale. En septembre 1975, il a été transféré à l'établissement pénitencier de Matsqui, près d'Abbotsford, en Colombie-Britannique, établissement à sécurité moyenne maximale.

Le 25 mars 1976, il a été transféré à l'établissement de Mountain, à Agassiz (C.-B.). Il s'agit d'un établissement à sécurité moyenne. Grâce à ces transferts successifs, à mesure que le pénitencier descend dans l'échelle de classification sécuritaire, les détenus bénéficient de privilèges légèrement grandissants. L'environnement devient aussi de plus en plus agréable. Les preuves produites démontrent que le demandeur ne constituait jamais un risque au point de vue de la sécurité en ce sens qu'il ne tenterait vraisemblablement pas de s'évader ni d'organiser des tentatives d'évasion.

h Peu de temps après son transfert à l'établissement de Mountain, on l'a nommé rédacteur d'un journal à circulation interne appelé le «Con-Versely». Il s'agissait d'un nouveau projet.

i L'établissement de Mountain avait un comité de bien-être, composé de détenus élus par les prisonniers. Il y avait aussi un Fonds de bien-être des détenus, alimenté, en partie, par les gains des détenus. Chacun d'eux recevait un gain calculé au taux quotidien prescrit. Voici le libellé de l'article 2.26 du *Règlement sur le service des pénitenciers*:

2.26 (1) The Commissioner may, with the approval of the Treasury Board, authorize rates of pay for inmates, which rates shall be designed to encourage them to become better citizens upon release from custody and, in particular, to

- (a) provide greater incentive to inmate workers;
- (b) encourage inmates to accumulate reasonable financial reserves for the day of their release;
- (c) motivate inmates to work constructively and apply themselves to learning trade skills; and
- (d) prepare inmates for employment in free society in accordance with the requirements of that society.

(2) Pay at the rates authorized in accordance with subsection (1) shall be

- (a) paid to inmates in such manner,
- (b) applied to such purposes,
- (c) subject to such forfeitures and deductions, and
- (d) accounted for in such manner,

as may be prescribed by directives.

Commissioner's Directive No. 232 provides there shall be deducted from each inmate one day's pay per month and that amount deposited in the Inmate Welfare Fund. While the plaintiff was at Mountain Institution three days' pay, a total of \$2.10, was transferred from the plaintiff's credit to the credit of the Inmate Welfare Fund.

No consent was ever obtained from the plaintiff authorizing this deduction or transfer.

The Fund also derived monies from donations and from profits on the sale of coffee. The Inmates' Welfare Committee, if it wished to spend funds for certain purposes (for example a special dinner for families and friends of inmates), or amenities, would outline its request to the administration of the institution. There were two steps:

- (1) The purpose of the request was reviewed. If it appeared desirable, it was approved by the administration.
- (2) The administration then ascertained if there were sufficient funds in the Fund. If so, the necessary funds were frozen pending receipt of an actual invoice. In the case of Mountain prison the actual accounting was done at Matsqui Institution.

At one time at Mountain Institution the method of obtaining supplies for the purposes outlined was to carry charge accounts with local merchants. This

2.26 (1) Le Commissaire peut, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, autoriser des taux de salaire pour les détenus et ces taux doivent être établis de façon à encourager ceux-ci à devenir de meilleurs citoyens lors de leur libération et, en particulier,

- a) à stimuler davantage le détenu qui travaille;
- b) à encourager le détenu à économiser un montant raisonnable pour le jour de sa libération;
- c) à pousser le détenu à faire un travail constructif et à acquérir une formation professionnelle, et
- d) à préparer le détenu à détenir dans une société libre un emploi compatible avec les exigences de cette société.

(2) Les salaires autorisés en vertu du paragraphe (1) doivent être

- a) versés au détenu de cette façon,
- b) appliqués à ces fins,
- c) sujets à confiscation et déductions, et
- d) justifiés,

en conformité des directives.

La directive n° 232 du commissaire statue qu'il sera fait une déduction d'un jour de paye par mois pour chaque détenu et que le montant en sera versé au Fonds de bien-être des détenus. Durant le séjour du demandeur à l'établissement de Mountain, le montant de trois jours de paye, soit au total \$2.10, a été transféré du crédit du compte du demandeur à celui du Fonds.

Le demandeur n'a jamais donné son consentement pour ladite déduction ou ledit transfert.

Le Fonds était aussi alimenté par des donations et des bénéfices tirés de la vente du café. S'il désirait faire des dépenses en vue de certaines fins (telles que, par exemple, un dîner spécial pour la famille et les amis des détenus) ou pour l'acquisition de douceurs, le comité de bien-être devait en faire la demande au bureau de l'établissement. Cette démarche comportait deux étapes:

- (1) L'objet de la demande était d'abord examiné. S'il paraissait raisonnable, le bureau donnait son approbation.
- (2) Le bureau voyait ensuite s'il y avait suffisamment de deniers disponibles dans le Fonds. S'il y en avait, l'argent nécessaire était réservé en attendant le dépôt d'une facture effective. Pour l'établissement de Mountain, la comptabilité était tenue au pénitencier de Matsqui.

Pour obtenir ces fournitures, l'établissement de Mountain a tout d'abord employé, auprès des commerçants locaux, la méthode des comptes de

policy was, before December 1975, changed to a cash basis.

In December of 1975 (before the plaintiff came to Mountain Institution), a member of the then Inmates' Welfare Committee somehow managed to order food and other materials, on a credit basis, from merchants. The two-step procedure outlined above had not been followed. In the early part of the next year it became apparent the amount owed to suppliers exceeded the funds to the credit of the Inmate Welfare Fund. The sum involved was approximately \$1,500. The administration decided it would have to be made good by the inmates. It took until sometime in May 1976 before the outstanding bills were paid.

The practical result of this was a cut-back in entertainment and other amenities which were usually provided by means of Inmate Welfare Fund monies. The plaintiff says, with some logic, that he and others who were not in Mountain Institution in the Christmas season of 1975 never shared in the largesse of the former Inmates' Welfare Committee; but the compulsory deductions from his pay after March 25, 1976 were, with deductions from other inmates, used to retire the previous over-expenditures.

The evidence clearly indicates there was friction and discontent between inmates and the institution staff in respect of the decision that the outstanding bills would have to be retired solely by the inmates.

I go now to another matter.

On June 18, 1976 the plaintiff was directed by a security officer to report to Ms. Alix Jenkins, the Head of Socialization. At this point in time the plaintiff had apparently become disgruntled with what he thought was lack of progress and cooperation in turning out the prison newspaper. He had indicated his displeasure. I do not know, however, the specific reason why, on that day, he was told to report to Ms. Jenkins. When he was so directed he told the security officer that Ms. Jenkins could "go fuck herself". The officer, in accordance with procedure, filed an "officers report" (Ex. 7A). I quote the euphemistic description, there set out, of what had occurred:

caisse. Puis, juste avant décembre 1975, elle décida de payer comptant.

En décembre 1975 (avant l'arrivée du demandeur au pénitencier de Mountain), un membre du comité de bien-être des détenus de cette époque réussit, d'une façon ou d'une autre, à placer auprès des commerçants des commandes de denrées alimentaires et autres, payables à crédit. Il n'avait pas suivi les deux étapes décrites ci-dessus. Au début de l'année suivante, la somme due aux fournisseurs dépassait manifestement l'actif du Fonds de bien-être des détenus. La dette en question se montait à environ \$1,500. L'administration décida que les détenus devaient la payer. C'est seulement vers mai 1976 que les factures impayées ont été honorées.

Cet épisode entraînait une réduction de tous les divertissements et autres agréments jusque-là financés par le Fonds de bien-être. Le demandeur dit, avec une certaine logique, que lui-même ainsi que d'autres détenus, qui n'étaient pas au pénitencier de Mountain durant la saison de Noël 1975, n'avaient pas profité des largesses de l'ancien comité de bien-être; mais que les déductions obligatoires faites sur sa paye à partir du 25 mars 1976, ainsi que d'autres déductions supportées par les autres détenus, étaient employées à rembourser les dépenses excessives antérieures.

Les preuves produites montrent manifestement des désaccords et un malaise entre les détenus et le personnel du pénitencier relativement à la décision de faire honorer les factures impayées exclusivement par les détenus.

Je vais examiner un autre point.

Le 18 juin 1976, un agent de sécurité donna l'ordre au demandeur de se présenter devant M<sup>me</sup> Alix Jenkins, [TRADUCTION] «chef des rapports sociaux». En ce temps-là, le demandeur était manifestement mécontent de ce qu'il percevait comme un manque de progrès et de coopération dans la publication du journal de l'établissement. Il avait déjà manifesté son mécontentement. Je ne sais cependant pas pour quelles raisons spéciales il reçut l'ordre ce jour-là, de se présenter devant M<sup>me</sup> Jenkins. Lorsqu'il a entendu cet ordre, il dit à l'agent de sécurité que M<sup>me</sup> Jenkins pourrait [TRADUCTION] «aller se chatouiller le . . .». Conformément à la procédure, l'agent déposa «un rapport

At approximately 1454 hrs, in the vicinity of Hut #10 I ordered Inmate McGrath to report to Ms. Jenkins. He declined stating that he would talk to the director or Mr. Wynn Smith and that Ms. Jenkins could go and perform an un-natural sex act upon herself.

At this stage I reproduce the section of the statute, the regulations, and the Commissioner's Directive dealing with disciplinary offences:

### Penitentiary Act

29. (1) The Governor in Council may make regulations  
 (a) for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Service;  
 (b) for the custody, treatment, training, employment and discipline of inmates; and  
 (c) generally, for carrying into effect the purposes and provisions of the Act.

(2) The Governor in Council may, in any regulations made under subsection (1) other than paragraph (b) thereof, provide for a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment for a term not exceeding six months, or both, to be imposed upon summary conviction for the violation of any such regulation.

(3) Subject to this Act and any regulations made under subsection (1), the Commissioner may make rules, to be known as Commissioner's directives, for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the Service, and for the custody, treatment, training, employment and discipline of inmates and the good government of penitentiaries.

### Penitentiary Service Regulations

2.28. (1) The institutional head of each institution is responsible for the disciplinary control of inmates confined therein.

(2) No inmate shall be punished except pursuant to an order of the institutional head or an officer designated by the institutional head.

(3) Where an inmate is convicted of a disciplinary offence the punishment shall, except where the offence is flagrant or serious, consist of loss of privileges.

(4) The punishment that may be ordered for a flagrant or serious disciplinary offence shall consist of one or more of the following:

- (a) forfeiture of statutory remission;
- (b) dissociation for a period not exceeding thirty days,
  - (i) with a diet, during all or part of the period, that is monotonous but adequate and healthful, or
  - (ii) without a diet;
- (c) loss of privileges.

d'agent» (pièce 7A). Voici un extrait de la description édulcorée de ce qui se serait passé, faite dans ce rapport:

[TRADUCTION] A environ 14 heures 54 près du baraquement n° 10, je donnai l'ordre au détenu Magrath de se présenter devant M<sup>me</sup> Jenkins. Il refusa en déclarant qu'il parlerait au directeur ou à M. Wynn Smith et que M<sup>me</sup> Jenkins pourrait aller faire un acte sexuel non naturel sur elle-même.

Je reproduis ci-après les parties de la Loi, du Règlement et des directives du commissaire relativement aux infractions disciplinaires:

### Loi sur les pénitenciers

29. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements  
 a) relatifs à l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judiciaire du Service;  
 b) relatifs à la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus; et  
 c) relatifs, de façon générale, à la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions.

(2) Le gouverneur en conseil peut, dans tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1) sauf son alinéa b), prévoir une amende d'au plus cinq cents dollars ou un emprisonnement d'au plus six mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement susdits, à infliger sur déclaration sommaire de culpabilité pour la violation de tous semblables règlements.

(3) Sous réserve de la présente loi et de tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1), le commissaire peut établir des règles, connues sous le nom d'Instructions du commissaire, concernant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judiciaire du Service, ainsi que la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judiciaire des pénitenciers.

### Règlement sur le service des pénitenciers

2.28. (1) Il incombe au chef de chaque institution de maintenir la discipline parmi les détenus incarcérés dans cette institution.

(2) Aucun détenu ne doit être puni sauf sur l'ordre du chef de l'institution ou d'un fonctionnaire désigné par le chef de l'institution.

(3) Si un détenu est trouvé coupable d'un manquement à la discipline, la peine consiste, sauf en cas d'infraction flagrante ou grave, en la perte de privilèges.

(4) Le détenu qui commet une infraction flagrante ou grave à la discipline est passible de l'une ou plusieurs des peines suivantes:

- a) de la perte de la réduction statutaire de peine;
- b) de l'interdiction de se joindre aux autres pendant une période d'au plus trente jours,
  - (i) avec l'imposition pendant la totalité ou une partie de cette période d'un régime alimentaire sans variété, mais assez soutenant et sain, ou
  - (ii) sans régime alimentaire;
- c) de la perte de privilèges.

2.29. Every inmate commits a disciplinary offence who

(a) disobeys or fails to obey a lawful order of a penitentiary officer,

### Commissioner's Directive No. 213 (Ex. 17)

#### 8. SERIOUS OR FLAGRANT OFFENCES

a. Serious or flagrant offences may include:

(9) disobeys or fails to obey a lawful order of a penitentiary officer;

b. If the inmate is found guilty of a serious or flagrant offence, punishments shall consist of one or more of the following (in accordance with P.S.R.):

- (1) forfeiture of statutory remission;
- (2) dissociation for a period not to exceed thirty days with the normal diet or with the dissociation diet (as per D.I. No. 667), during all or part of the period;

(3) loss of privileges.

#### 13. OFFENCE REPORTS

b. If it is determined that the offence is of a minor nature, the officer designated to award punishment (in accordance with para. 5) shall, after consultation with appropriate staff members, award punishment in the form of forfeiture of one or more privileges for a specified period. The disposing of minor charges will be as informal as possible.

c. If the investigation and findings indicate that the offence is flagrant or serious in nature, the report shall be forwarded to the Director of the institution who shall proceed in accordance with the provisions of paragraph 14.

#### 14. HEARING OF CHARGES FOR SERIOUS OR FLAGRANT OFFENCES

a. The Director of the institution, or an officer designated by him, not below the level of Assistant Director, shall hear all cases where the offence is flagrant or serious in nature and, if the inmate is found guilty, shall decide the appropriate punishment. Two staff members may be appointed to assist in a hearing, but their role shall be as advisers only.

b. The hearing of an inmate who is under charge shall commence, as far as is practicable, within three working days from the date of the offence but may, when circumstances require, be adjourned from time to time.

c. No finding shall be made against an inmate charged under Section 2.29 of the P.S.R. for a serious or flagrant offence unless he:

- (1) has received written notice of the charge in sufficient detail so that he may direct his mind to the occasion and events upon which the charge is made, and a summary of the evidence alleged against him;

2.29. Est coupable d'une infraction à la discipline, un détenu qui

a) désobéit ou omet d'obéir à un ordre légitime d'un fonctionnaire du pénitencier,

### a Directive du commissaire n° 213 (pièce 17)

#### 8. INFRACTIONS GRAVES OU MANIFESTES

a. Est trouvé coupable d'une infraction grave ou manifeste, le détenu qui

(9) désobéit ou omet d'obéir à un ordre légitime d'un fonctionnaire du pénitencier;

b. Le détenu trouvé coupable d'une infraction grave ou manifeste se verra infliger une ou plusieurs des peines suivantes (conformément au R.S.P.):

- (1) déchéance de sa rémission statutaire de peine;
- (2) isolement cellulaire pendant moins de trente jours pendant lesquels il recevra sa ration alimentaire normale ou la ration prévue dans le cas d'isolement (conformément à l'I.D. n° 667), cette dernière mesure pouvant s'étendre à la totalité ou à une partie de la période que dure sa punition;

(3) perte de privilèges.

#### 13. RAPPORTS D'INFRACTIONS

b. Si l'on décide que l'infraction est légère, le fonctionnaire chargé d'imposer les peines (conformément à l'alinéa 5) devra, après avoir consulté le personnel compétent, imposer des châtiments, c'est-à-dire priver le détenu d'un ou plusieurs privilèges pendant une période déterminée. L'audition des infractions légères sera aussi simple que possible.

c. Si le résultat de l'enquête révèle que l'infraction est sérieuse ou manifeste, on doit faire parvenir le rapport au directeur de l'institution qui doit agir conformément au paragraphe 14.

#### 14. L'AUDITION DES INFRACTIONS GRAVES OU MANIFESTES

a. Le directeur de l'institution ou le fonctionnaire désigné par lui, de niveau au moins équivalent à celui de directeur adjoint, fera l'audition de toutes les causes correspondant à des infractions graves ou manifestes et, si la culpabilité du détenu est établie, il imposera une peine appropriée. Deux membres du personnel pourront être désignés pour assister à l'audition, mais leur rôle ne sera que consultatif.

b. L'audition de l'accusé doit être ouverte, dans la mesure du possible, dans les trois jours ouvrables qui suivent l'infraction, mais elle peut être ajournée au besoin.

c. On ne prononcera aucun verdict contre un détenu accusé d'une infraction grave ou manifeste en vertu de l'article 2.29 du R.S.P. à moins:

- (1) qu'il ait reçu un avis écrit qui soit assez détaillé pour lui permettre de se remémorer le moment où la présumée infraction a été commise, ainsi que les événements qui s'y rapportent, et un sommaire des preuves que l'on possède contre lui;

(2) has received the written notice and summary referred to in paragraph (1) at least 24 hours before the beginning of the hearing, so that he has reasonable time to prepare his defence;

(3) has appeared personally at the hearing so that the evidence against him was given in his presence;

(4) has been given an opportunity to make his full answer and defence to the charge, including the introduction of relevant documents, and the questioning and cross-examination of the witnesses which shall be done through the presiding officer; the inmate is entitled to call witnesses on his own behalf, except that, where the request for the attendance of any such witness is believed by the presiding officer to be frivolous or vexatious, the presiding officer may refuse to have such witness called and will advise the inmate of the reason for the refusal.

d. The decision as to guilt or innocence shall be based solely on the evidence produced at the hearing and, if a conviction is to be registered, it can only be on the basis that, after a fair and impartial weighing of the evidence, there is no reasonable doubt as to the guilt of the accused.

Pursuant to the Regulations and Commissioner's Directive No. 213 a charge was prepared under paragraph (a) of section 2.29 of the Regulations (see above). I have earlier set out that specific charge. It had been determined the offence would be categorized as flagrant or serious. Mr. G. V. Young, the Assistant Director of Technical Services, was designated to hear the charge and decide the appropriate punishment. At one time Mr. Young had been involved in hearing a large number of disciplinary charges, as many as 25 or 30 in a year. By 1976 he was only hearing 2 or 3.

On June 21, 1976 the plaintiff was brought before Mr. Young.

At this point I shall recount Young's version as to the procedure followed. The offence as described under heading 3 of Ex. 7 was read out to the plaintiff. The officer's report, from which I have already quoted, was also read. The plaintiff was asked to plead. He pleaded not guilty. Young then asked the plaintiff "... to state his case ..." as to why he was pleading not guilty. A discussion then ensued, with the plaintiff taking the position the direction to report to Ms. Jenkins was not a "direct order". The plaintiff was then asked if he had anything further to say. The answer was No. Magrath was then escorted out. Young deliberated and concluded the plaintiff was guilty. The plain-

(2) qu'il ait reçu l'avis écrit et le résumé dont il est fait mention au paragraphe (1) au moins 24 heures avant l'ouverture de l'instruction de façon à ce qu'il ait eu suffisamment de temps pour préparer sa défense;

(3) qu'il ait comparu en personne à l'audition de façon à ce que les accusations portées contre lui le soient en sa présence;

(4) qu'on lui ait donné la possibilité de dire tout ce qu'il y avait à dire pour sa défense, c'est-à-dire entre autres, que le président ait procédé à l'interrogatoire et au contre-interrogatoire des témoins; le détenu a le droit de convoquer ses propres témoins, exception faite des cas où le président juge que la présence du témoin convoqué pourrait être frivole ou vexante: il est alors libre de refuser le témoignage de cette personne; il devra toutefois donner au détenu les motifs de son refus.

d. Le verdict de culpabilité ou de non-culpabilité doit être basé strictement sur des preuves produites lors de l'audition et un verdict de culpabilité ne peut être rendu que, si après avoir considéré les preuves produites de façon juste et impartiale, il ne subsiste aucun doute raisonnable quant à la culpabilité de l'accusé.

Conformément au Règlement et à la directive n° 213 du commissaire, une accusation a été préparée en application de l'alinéa (a) de l'article 2.29 du Règlement (voir ci-dessus). J'ai énoncé plus haut cette accusation spécifique. L'infraction avait été reconnue appartenir à la catégorie des infractions graves et manifestes. M. G. V. Young, directeur adjoint des services techniques, fut désigné pour entendre l'accusation et se prononcer sur le châtiment convenable. M. Young avait participé à l'audition d'un grand nombre de cas d'accusations pour infractions disciplinaires, de 25 à 30 cas par an. Mais en 1976, il avait instruit seulement 2 ou 3 cas.

Le 21 juin 1976, le demandeur a été amené devant M. Young.

A partir de là, je reprends les étapes de la procédure suivant la version de M. Young. On a commencé par lire devant le demandeur l'acte d'accusation rédigé d'après la rubrique 3 de la pièce 7. On a lu aussi le rapport de l'agent, dont j'ai reproduit plus haut un extrait. Puis on demanda à Magrath s'il plaiderait coupable ou non coupable, et il répondit qu'il plaiderait non coupable. M. Young lui demanda de faire «un exposé des faits» pour expliquer pourquoi il plaiderait non coupable. Une discussion s'ensuivit, au cours de laquelle le demandeur alléguait que l'ordre de se présenter devant M<sup>me</sup> Jenkins n'était pas «un ordre direct». On lui demanda s'il avait quelque chose à

tiff was recalled. The decision was given. The punishment imposed was 10 days' dissociation.

The officer who had given the order to Magrath was not present during this hearing. Nor were the other officers who witnessed the incident and who signed Ex. 7A. They did not, at any time, give oral evidence. The plaintiff was not given any opportunity to question them.

Mountain Prison did not have a solitary confinement unit. Matsqui Institution and the British Columbia Penitentiary did. Normally, an inmate of Mountain Prison, directed to serve solitary confinement, was transferred to Matsqui for that purpose. On completion of the term he was returned to Mountain.

In this case the director of Mountain Institution, Mr. Mort, because of difficulties he felt the plaintiff had been causing, and because of this particular disciplinary offence, decided to request the plaintiff be transferred to the British Columbia Penitentiary. That was done by telephone. The request was acceded to by Mr. A. A. Byman, the Director of the Regional Reception Centre, Pacific Region. The plaintiff was not told he was being transferred to the British Columbia Penitentiary. Nor was he told, at any time, the reason for his transfer. Nor was the matter of the transfer referred to the Regional Classification Board.

Immediately following the conclusion of the disciplinary hearing, the plaintiff was taken to a custody cell. He was held there until all necessary arrangements for transfer were completed. In the prison jargon, he was "scooped". Security officers were directed to go to his cubicle in the living quarters to collect his belongings. I was told that word of a scoop quickly spreads through the prison population. A scooped inmate's personal possessions are often, at that stage, stolen.

The security officers found, among the plaintiff's personal articles, two sheets of aluminum, an aluminum ruler, and some typing paper. It was

ajouter. Il répondit par la négative et fut escorté en dehors de la salle. M. Young, après délibération, en vint à la conclusion que le demandeur était coupable. On le fit revenir dans la salle. La décision fut rendue, la peine infligée étant de 10 jours d'isolement cellulaire.

L'agent ayant donné l'ordre à Magrath n'était pas présent à l'audition, pas plus que les autres agents témoins de l'incident et signataires de la pièce 7A. Ils ne déposèrent à aucun autre moment. Le demandeur n'eut aucune occasion de leur poser des questions.

Le pénitencier de Mountain n'avait pas d'unité d'isolement cellulaire, mais ceux de Matsqui et de la Colombie-Britannique en avaient une. Habituellement, lorsqu'un détenu de Mountain était condamné à cette peine, il était transféré à Matsqui. Il rentra à Mountain après avoir purgé sa peine.

Dans l'espèce, M. Mort, directeur du pénitencier de Mountain, tenant compte de tous les problèmes soulevés par le demandeur et du caractère particulier de cette infraction disciplinaire, décida de demander le transfert du demandeur au pénitencier de la Colombie-Britannique. La requête fut faite par téléphone. Elle reçut l'approbation de M. A. A. Byman, directeur du centre régional de réception pour la région du Pacifique. Personne n'informa le demandeur de son transfert projeté au pénitencier de la Colombie-Britannique, pas plus que des motifs de ce transfert. La matière ne fut pas renvoyée devant la Commission régionale de classification.

Immédiatement après la clôture de l'audition disciplinaire, le demandeur a été mis dans une cellule de garde, et il y est resté jusqu'à l'achèvement de tous les arrangements nécessaires pour son transfert. Dans l'argot des établissements, il était «ramassé». Des agents de sécurité ont reçu l'ordre d'aller dans son compartiment, au baraquement, pour ramasser ses effets. On m'a dit que, dans des cas pareils, la nouvelle se communique rapidement à toute la population des détenus, avec pour conséquence que les effets personnels du détenu en question sont souvent volés.

Parmi les effets personnels du demandeur, les agents de sécurité ont trouvé deux feuilles et une règle en aluminium ainsi qu'un peu de papier à

decided these articles belonged to the penitentiary service. They were not sent with the plaintiff to the British Columbia Penitentiary. The officers did not see any fountain pen or chess set. The plaintiff testified they were in his cubicle before he went before the disciplinary board.

There was testimony, which I accept, that while the plaintiff was at Matsqui Institution his wife had brought him some sheets of aluminum and an aluminum ruler. These materials were for use in a copper-working hobby the plaintiff had. His wife also brought him some typing paper. When he went from Matsqui Institution to Mountain Prison, what was left of all these materials accompanied him.

The plaintiff complained by letter, quite soon after being admitted to the British Columbia Penitentiary, about his missing effects. At first, the administration at Mountain Prison took the view that the plaintiff had the onus of proving ownership. The institution then made inquiries. As I understood the evidence, the typing paper was determined to be the plaintiff's. It was returned to him in November or December of 1976.

The defendant does not concede the aluminum sheets and the ruler were the plaintiff's property. The sheets are said to be a different size from those which the plaintiff's wife brought to Matsqui Institution. The administrative staff at Mountain Prison decided finally, rather than argue the point, to return those particular articles. They were delivered to Matsqui Institution (where the plaintiff then was) in August of this year.

When the plaintiff was moved to the British Columbia Penitentiary on June 21, 1976 he was placed in the punishment unit. After three weeks he was moved to the third tier of the East wing. He was assigned to work in the law library. He was not, for some reason, placed in the reception centre. If he had been put there, he would not have been in the East wing.

dactylographier. On a conclu que ces articles appartenaient au service pénitentiaire. On ne les a pas envoyés au pénitencier de la Colombie-Britannique en même temps que le demandeur. Les agents n'ont trouvé aucun stylo ni aucun jeu d'échecs. Le demandeur a déclaré que ces articles étaient dans son compartiment avant qu'il se présente devant le comité de discipline.

Un témoin a déclaré, et j'accepte volontiers cette déclaration, que, lorsque le demandeur était au pénitencier de Matsqui, sa femme lui avait apporté quelques feuilles et une règle en aluminium. Ces articles devaient être utilisés pour le travail du cuivre, passe-temps du demandeur. Sa femme lui aurait aussi apporté du papier à dactylographier. Lorsqu'il a quitté le pénitencier de Matsqui pour aller à celui de Mountain, il aurait emporté avec lui tout ce qui restait desdits articles.

Peu de temps après son admission au pénitencier de la Colombie-Britannique, le demandeur a déposé une plainte écrite pour la perte de ses effets. Tout d'abord, l'administration de l'établissement de Mountain a été d'avis que le demandeur aurait la charge d'établir la preuve de sa propriété. Puis elle a ouvert une enquête. D'après les preuves produites, j'ai constaté qu'il a été alors conclu que le papier à dactylographier appartenait au demandeur. On le lui a rendu en novembre ou décembre 1976.

La défenderesse n'a pas admis que les feuilles d'aluminium et la règle appartenaient au demandeur. On a dit que lesdites feuilles n'avaient pas les mêmes dimensions que celles apportées à ce dernier par sa femme au pénitencier de Matsqui. Pour éviter des discussions sur ce point, le personnel administratif du pénitencier de Mountain a décidé en fin de compte de rendre ces articles au demandeur. En août de la présente année, ils ont été envoyés au pénitencier de Matsqui où le demandeur était alors incarcéré.

Le 21 juin 1976, le demandeur a été transféré au pénitencier de la Colombie-Britannique et mis dans l'unité de châtiment. Après trois semaines, il a été placé au 3<sup>e</sup> étage de l'aile est, et a reçu l'ordre de travailler dans la bibliothèque de droit. Pour certains motifs, il n'a pas été affecté au centre de réception. Au cas contraire, il n'aurait pas été logé dans l'aile est.

In the early fall of 1976 tension began to develop in the British Columbia Penitentiary. On September 9, 1976 the staff instituted a ban on overtime work. This made the institution almost inoperable; the director declared an emergency situation. The tension grew higher. On September 24, 1976 a small group of inmates did damage to some cells. On September 27 a riot broke out in the East wing. There was a great deal of damage done. There was some hostage-taking. Undoubtedly the East wing was a dangerous place to be. There was risk of injury or even death.

Order was restored on October 1, 1976. Fortunately there had been no injuries or loss of life. The East wing was not habitable. Approximately 250 inmates, including the plaintiff, were moved into the gymnasium. They slept on the floor. Hot meals were not available for some weeks.

The plaintiff was not an active participant in the riot.

A large number of the inmates were, in October and later, seen by the Classification Board in respect of transfer. Many, including the plaintiff, were recommended for transfer. The plaintiff was, in fact, moved to Matsqui Institution on January 5, 1977.

I shall complete the history. The Regional Classification Board, in May or June of this year, directed the plaintiff be transferred to Agassiz Work Camp. That institution is lower on the security scale than Matsqui. There are better surroundings and more privileges, such as temporary absences. At the date of this trial, the plaintiff had not been moved to Agassiz Work Camp. Eye surgery had been performed at Matsqui. Agassiz does not have a hospital. Once the plaintiff receives a medical clearance his transfer will be carried out.

There is one final factual matter. Any personal monies that accompany an inmate to an institution are placed to his credit in a fund called the Inmate Trust Fund. Any monies received by him while in custody, other than pay, are credited to him in the

Au début de l'automne 1976, la tension a commencé à se développer au pénitencier de la Colombie-Britannique. Le 9 septembre 1976, le personnel administratif a décidé d'interdire les heures supplémentaires de travail. Cette décision a rendu la gestion du pénitencier presque impossible. Le directeur a décrété l'état d'urgence. La tension s'est aggravée. Le 24 septembre 1976, un petit groupe de détenus a endommagé quelques cellules. Le 27 septembre, une émeute a éclaté dans l'aile est. Beaucoup de destructions ont été perpétrées et des otages pris. L'aile est devenue certainement un endroit dangereux, à cause des risques de blessure ou même de mort.

L'ordre a été restauré le 1<sup>er</sup> octobre 1976. Heureusement, il n'y avait eu ni blessure ni perte de vie. L'aile est n'était plus habitable. Environ 250 détenus, y compris le demandeur, ont été transférés au gymnase. Ils y couchaient sur le plancher et n'y ont reçu aucun repas chaud pendant quelques semaines.

Le demandeur n'a pas pris activement part à l'émeute.

A partir d'octobre, la Commission de classification a examiné un grand nombre de détenus en vue d'un transfert. Beaucoup d'entre eux, dont le demandeur, ont été désignés pour le transfert. De fait, le demandeur a été envoyé au pénitencier de Matsqui le 5 janvier 1977.

Je vais achever cette histoire. En mai ou juin de cette année, la Commission régionale de classification a ordonné le transfert du demandeur au camp de travail d'Agassiz de régime sécuritaire moindre où l'environnement était meilleur et où le demandeur pourrait jouir de quelques privilèges supplémentaires, tels que des absences provisoires. A ce jour, ce transfert au camp Agassiz n'a pas été effectué. Le demandeur avait subi à Matsqui des opérations chirurgicales aux yeux. Le camp Agassiz n'a pas d'hôpital. On attend que le demandeur ait obtenu son permis de sortie de l'hôpital pour effectuer son transfert.

Reste un dernier point de fait. Tout argent possédé par un détenu à son entrée au pénitencier est versé à son crédit dans un fonds appelé Fonds de fiducie des détenus. Durant son incarcération, tout argent par lui reçu, autre que sa paye, est

same fund. The relevant section of the Regulations is 2.22:

2.22. (1) All moneys that accompany an inmate to the institution and all moneys that are received on his behalf while he is in custody shall be deposited to his credit in a trust account to be known as the Inmate Trust Fund.

(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 out, 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.

(3) No moneys in the Inmate Trust Fund standing to the credit of an inmate shall, except where a family relationship exists, be transferred to the credit of another inmate.

The bank holding the Inmate Trust Fund, from time to time, pays interest on some of the monies in this account. The interest is then apportioned among the various institutions in the Region. Divisional Instruction No. 834 (Ex. 22) provides:

#### Interest

3. Interest, if any, paid by the bank on deposits in the Inmate Trust Fund, shall be transferred semi-annually to the Inmate Welfare Fund, in accordance with the directive on Inmate Trust Fund.

In the plaintiff's case, his personal balance in the Inmate Trust Fund from February through November 1976 varied from a low of \$14.18 to a high of \$120.05 (Ex. 24). No evidence was given as to the plaintiff's share of any bank interest. But I think it fair to assume his personal funds had earned some interest.

No consent to transfer of this interest was ever obtained from the plaintiff, or from other inmates. The evidence discloses that at one time consents were automatically obtained. This was stipulated in the "manual". At one point when a new manual was issued, the former direction, for some reason, did not appear.

I turn now to the claims advanced by the plaintiff.

(a) The Failure to Comply with the Prescribed Procedure at the Disciplinary Hearing

versé à son crédit dans le même fonds. Voici l'article applicable (2.22 du Règlement):

2.22. (1) Tout l'argent qui accompagne un détenu à son entrée à l'institution et tous les montants reçus pour son compte pendant son incarcération doivent être déposés à son crédit dans un fonds de fiducie connu sous le nom de Fonds de fiducie des détenus.

(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.

(3) Aucun montant d'argent inscrit au crédit d'un détenu au Fonds de fiducie des détenus, sauf s'il y a un lien de parenté, ne doit être transféré au crédit d'un autre détenu.

De temps en temps, la banque tenant le Fonds de fiducie des détenus paie des intérêts sur certaines des sommes déposées à ce compte. Ces intérêts sont partagés au prorata entre les divers pénitenciers de la région. Voici ce qu'a prévu l'instruction n° 834 à ce sujet (pièce 22):

#### [TRADUCTION] Intérêt

3. L'intérêt, s'il en est, payé par la banque sur les dépôts faits au fonds de fiducie des détenus, doit être transféré, deux fois par an, au Fonds de bien-être des détenus, conformément à la directive sur le Fonds de fiducie des détenus.

Pour la période allant de février à novembre 1976, le crédit du compte du demandeur au Fonds de fiducie des détenus allait d'un minimum de \$14.18 à un maximum de \$120.05 (pièce 24). Il n'y a aucune preuve relativement à sa part dans les intérêts payés par la banque. Il est, cependant, juste de supposer que son dépôt lui a permis de gagner quelques intérêts.

Pour le transfert des intérêts, ni le demandeur ni aucun autre détenu n'ont jamais donné leur consentement. Les preuves produites révèlent qu'à une certaine période, ledit consentement était obtenu de façon automatique. Ce point était stipulé dans le «manuel». Puis l'ancien manuel a été remplacé par un nouveau, mais celui-ci ne contient pas, on ne sait trop pourquoi, cette disposition relative au transfert des intérêts.

J'examine maintenant les réclamations du demandeur.

a) Le défaut d'application, au cours de l'audition disciplinaire, de la procédure prescrite

There is, at the outset, an issue as to the jurisdiction of this Court. That issue is whether the Trial Division can, by virtue of section 18 of the *Federal Court Act*, entertain a claim for the setting aside (in effect) of an administrative decision made by a federal board when the decision was not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In my view there is jurisdiction.

Mahoney J. in *In re Martineau*<sup>3</sup>, decided the Trial Division of this Court had jurisdiction by way of *certiorari* for the purpose of quashing an allegedly faulty conviction of a penitentiary disciplinary board. The allegations made by the inmate in that case were somewhat similar to the facts here. It was said there was failure to comply with the procedural provisions set out in Commissioner's Directive 213. Mahoney J. referred to the decision of the Supreme Court of Canada in *Martineau and Butters v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*<sup>4</sup>. There, four members of that Court had held Commissioner's directives were not "law"<sup>5</sup>.

Mahoney J. went on at pages 317-318:

The disciplinary offences of which the appellant was convicted were created by law. The punishment imposed was authorized by law. The law required that, as a precondition to the imposition of the punishment, he be "convicted" of the offence. I am mindful of, and accept, the caveat of Chief Justice Jaccett not to place too much significance on the fact that the phraseology of criminal proceedings is imported into the regulations. Nevertheless, it is manifest that the law envisages some process by which an inmate is to be determined to have committed a disciplinary offence, prescribed by law, as a condition precedent to the imposition of a punishment, also prescribed by law. The law, the statute and regulations which prescribe both offence and punishment, is silent as to that process.

and at pages 318-319:

I take it that in Canada, in 1975, a public body, such as the respondent, authorized by law to impose a punishment, that

<sup>3</sup> [1978] 1 F.C. 312.

<sup>4</sup> [1978] 1 S.C.R. 118 (hereinafter "*Martineau and Butters*").

<sup>5</sup> The four dissenting members of the Court took the opposite view. The ninth member adopted the reasons of Jaccett C.J. in the Federal Court of Appeal. The latter did not specifically deal with the point.

Le premier problème à résoudre porte sur la compétence de cette cour. La Division de première instance peut-elle, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, accueillir une demande en annulation (de fait) d'une décision administrative prise par un office fédéral lorsque la décision n'était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire?

A mon avis, la Cour est compétente.

Dans *In re Martineau*<sup>3</sup>, le juge Mahoney a conclu que la Division de première instance de cette cour était compétente, par voie de *certiorari*, aux fins de cassation d'une condamnation prétendument fautive prononcée par un comité de discipline pénitentiaire. Dans ce procès, les allégations du détenu rappellent à peu près les faits de l'espèce. On prétendait qu'il y avait défaut d'application des dispositions procédurales énoncées dans la directive n° 213 du commissaire. Le juge Mahoney a renvoyé à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *Martineau et Butters c. Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*<sup>4</sup>. Quatre membres de la Cour suprême ont soutenu que les directives du commissaire n'auraient pas force «légale».<sup>5</sup>

Le juge Mahoney s'est ainsi prononcé aux pages 317 et 318:

Les infractions disciplinaires dont l'appellant a été déclaré coupable ont été créées par la loi. La peine imposée a été autorisée par la loi. Celle-ci exige, comme condition préalable à l'imposition de la peine, que le détenu soit «déclaré coupable» de l'infraction. Je n'oublie pas et j'accepte l'opposition du juge en chef Jaccett à accorder trop d'importance au fait que la phraseologie de la procédure criminelle est introduite dans les règlements. Il est néanmoins manifeste que la loi envisage un processus selon lequel un détenu doit avoir été jugé coupable d'une infraction disciplinaire, prévue par la loi, comme condition préalable à l'imposition d'une peine également prévue par la loi. Cette dernière et les règlements qui prévoient tant l'infraction que la peine sont muets quant à ce processus.

et aux pages 318 et 319:

Je suppose qu'au Canada, en 1975, un organisme public tel que l'intimé, autorisé par la loi à imposer une peine qui était

<sup>3</sup> [1978] 1 C.F. 312.

<sup>4</sup> [1978] 1 R.C.S. 118 (ci-après «*Martineau et Butters*»).

<sup>5</sup> Les quatre membres dissidents de la Cour ont pris la position opposée. Le neuvième membre a adopté les motifs du juge en chef Jaccett devant la Cour d'appel fédérale. Celui-ci n'a pas spécialement traité de la question.

was more than a mere denial of privileges, had a duty to act fairly in arriving at its decision to impose the punishment. Any other conclusion would be repugnant.

I agree with the observations and conclusions of Mahoney J.

In the Federal Court of Appeal, Jackett C.J. had said of disciplinary decisions:<sup>6</sup>

For that reason, I conclude that the disciplinary decisions here in question, even though of a penal nature and even though they are required by administrative rules to be made fairly and justly, are not decisions that are required to be made on a judicial or quasi-judicial basis within the meaning of those words in section 28 of the *Federal Court Act*.

Pigeon J. in the Supreme Court of Canada (speaking for himself and three others) said, in respect of Jackett C.J.'s observation:<sup>7</sup>

With respect, I find it difficult to agree with the view that Directive No. 213 merely requires that a disciplinary decision such as the impugned order be made fairly and justly.

The most recent decision which, in my view, further supports the jurisdiction of the Trial Division to intervene in matters of this kind, is *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal*<sup>8</sup>. In that case the Minister granted a permit to Hardayal permitting him to enter Canada and remain for a specified period. Before the expiry date the Minister cancelled the permit. The Federal Court of Appeal decided Hardayal ought to have been given, before the cancellation by the Minister, a reasonable opportunity to make submissions. In doing so the Federal Court of Appeal concluded the decision of the Minister was one to which section 28 of the *Federal Court Act* applied. The Supreme Court of Canada held the decision of the Minister to cancel was a decision "of an administrative nature"; it was not required to be made or carried out on a judicial or quasi-judicial basis. At pages 478-479 Spence J., giving the judgment of the Court, said:

<sup>6</sup> [1976] 2 F.C. 198 at p. 211.

<sup>7</sup> [1978] 1 S.C.R. 118 at p. 127.

<sup>8</sup> [1978] 1 S.C.R. 470. See also *Howarth v. National Parole Board* [1976] 1 S.C.R. 453, per Pigeon J. at pp. 471-472.

plus qu'une simple perte de privilèges, avait le devoir d'agir équitablement en décidant d'imposer la peine. Toute autre conclusion serait incompatible.

a Je souscris aux observations et conclusions du juge Mahoney.

b Devant la Cour d'appel fédérale, le juge en chef Jackett s'est ainsi prononcé sur les décisions disciplinaires<sup>6</sup>:

c Pour ce motif, je conclus que les décisions de nature disciplinaire en question, bien qu'elles soient de nature pénale et, qu'en vertu des règles administratives, elles doivent être rendues avec équité et justice, ne constituent pas des décisions soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire au sens de ces termes à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

d Parlant en son propre nom et au nom de trois autres juges de la Cour suprême du Canada, le juge Pigeon a ainsi commenté les observations du juge en chef Jackett<sup>7</sup>:

e En toute déférence, je ne puis souscrire à l'opinion selon laquelle la directive n° 213 exige simplement qu'une décision de nature disciplinaire, comme l'ordonnance contestée, soit rendue avec équité et justice.

f A mon avis, *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal*<sup>8</sup> est la décision la plus récente qui confirme la compétence de la Division de première instance à intervenir dans des matières de ce genre. Dans cette affaire, le Ministre avait accordé à Hardayal un permis d'entrer et de séjourner au Canada pour une période déterminée. Puis le Ministre a annulé le permis avant l'expiration de celui-ci. La Cour d'appel fédérale a statué qu'avant l'annulation prononcée par le Ministre, Hardayal aurait dû avoir une occasion raisonnable de plaider sa cause. La Cour a conclu que l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* était applicable à ladite décision ministérielle. La Cour suprême du Canada a statué que la décision d'annulation du Ministre était une décision de «nature administrative», qu'il n'était pas nécessaire de rendre ou d'exécuter sur un fondement judiciaire ou quasi judiciaire. Aux pages 478 et 479, le juge Spence, rendant le jugement au nom de la Cour, s'est ainsi prononcé:

<sup>6</sup> [1976] 2 C.F. 198, à la p. 211.

<sup>7</sup> [1978] 1 R.C.S. 118, à la p. 127.

<sup>8</sup> [1978] 1 R.C.S. 470. Voir aussi *Howarth c. La commission nationale des libérations conditionnelles* [1976] 1 R.C.S. 453, le juge Pigeon, aux pages 471 et 472.

Such power was, in the opinion of Parliament, necessary to give flexibility to the administration of the immigration policy, and I cannot conclude that Parliament intended that the exercise of the power be subject to any such right of a fair hearing as was advanced by the respondent in this case. It is true that in exercising what, in my view, is an administrative power, the Minister is required to act fairly and for a proper motive and his failure to do so might well give rise to a right of the person affected to take proceedings under s. 18(a) of the *Federal Court Act* but, for the reasons which I have outlined, I am of the opinion that the decision does not fall within those subject to review under s. 28 of the said *Federal Court Act*.

I go now to the issue of whether, in the circumstances earlier outlined, the disciplinary board presided over by Mr. Young acted fairly in coming to its decision. In my view it did not.

Even though Commissioner's Directive 213 does not have the force of law,<sup>9</sup> it provides to my mind,

<sup>9</sup> In these reasons I shall proceed on the basis that Commissioner's directives are not "law". That was the conclusion of Pigeon J. in *Martineau and Butters*, concurred in by three other Judges. Laskin C.J.C., for himself and three other Judges, said at p. 121:

What then remains in issue that would persuade the majority of the Federal Court of Appeal to refuse jurisdiction? That Court limited its consideration of the s. 28 application to that question and did not consider the merits of the applicants' attack on the decision of the respondent. The nub of the matter is, thus, as my brother Pigeon noted, whether the directives prescribing what I may compendiously call natural justice for the appellants were made pursuant to "law" and were, therefore, to be observed by the penitentiary authorities.

As noted in footnote 5 (*supra*), Judson J. agreed with the reasons of Jackett C.J. in the Court below. The effective result was that the appeal was dismissed.

Jackett C.J. did not specifically indicate his view as to whether the directive was or was not "law". But it seems to me, when his reasons are considered as a whole and contrasted with the reasons of Ryan J. who dissented, the inference, (as Laskin C.J.C. suggests), must be that the majority decision in the Federal Court of Appeal did not consider the directive to be "law".

I think acceptance of the view put forward by Pigeon J., until the difficulty is resolved by higher Courts, is the most realistic approach I, as a Trial Judge, should take.

For a very recent case comment on the *Martineau and Butters* case, and the status of Commissioner's directives, see H. N. Janisch "What is Law, etc." (1977) 55 *Can. B. Rev.* 576.

Le législateur a estimé nécessaire de créer ce pouvoir afin d'assurer une application souple de la politique d'immigration et je ne peux conclure que l'intention du législateur était d'en assujettir l'exercice au droit à une audition équitable, comme l'a allégué l'intimé. Il est vrai que dans l'exercice de ce qui constitue, à mon avis, un pouvoir administratif, le Ministre doit agir équitablement et pour des motifs légitimes, et l'omission de ce faire pourrait bien donner le droit à l'intéressé d'entamer des procédures en vertu de l'al. a) de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais, pour les motifs déjà soulignés, je suis d'avis que cette décision ne fait pas partie de celles qui peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je passe maintenant à la question de savoir si, dans les circonstances décrites plus haut, le comité de discipline, sous la présidence de M. Young, a agi de façon équitable en rendant sa décision. A mon avis, il n'a pas agi équitablement.

Bien que la directive n° 213 du commissaire n'ait pas force de loi<sup>9</sup>, elle fournit, à mon avis, un

<sup>9</sup> Dans ces motifs je présupposerai que les directives du commissaire n'avaient pas force de loi. Dans *Martineau et Butters*, le juge Pigeon est arrivé à cette conclusion, à laquelle ont souscrit trois autres juges. Le juge en chef Laskin, en son propre nom et au nom de trois autres juges, s'est ainsi prononcé à la p. 121:

Sur quel autre motif la majorité de la Cour d'appel fédérale a-t-elle pu se fonder pour se déclarer incompétente? Elle a limité à cette question de compétence son examen de la demande présentée en vertu de l'art. 28 et n'a pas étudié le fond de la contestation de la décision de l'intimé par les appelants. Au cœur du problème se situe donc, comme l'a indiqué mon collègue le juge Pigeon, la question de savoir si les directives, qui prescrivent ce que j'appellerais sommairement des règles de justice naturelle à l'égard des appelants, ont été établies conformément à la loi ou «légalement» et devaient, en conséquence, être suivies par les autorités pénitentiaires.

Ainsi que je l'ai fait remarquer dans la note 5 (*supra*), le juge Judson était d'accord avec les motifs rendus par le juge en chef Jackett en cour d'instance inférieure. Le résultat pratique a été le rejet de l'appel.

Le juge en chef Jackett ne s'est pas prononcé sur le point de savoir si les directives avaient été «légalement» émises. Mais, à considérer l'ensemble des motifs rendus et à les comparer avec ceux rendus par le juge Ryan, dissident, il faut en déduire, ainsi que l'a suggéré le juge en chef Laskin, que la décision majoritaire de la Cour d'appel fédérale ne considérerait pas lesdites directives comme ayant force «légale».

Je pense qu'en tant que juge de première instance, je devrais, en attendant que des cours de rang plus élevé se soient prononcées sur la matière, prendre le point de vue le plus réaliste en adoptant l'avis exprimé par le juge Pigeon.

Pour un commentaire d'arrêt très récent sur *Martineau et Butters* et sur le statut légal des directives du commissaire, voir H. N. Janisch «What is Law, etc.» (1977) 55 *R. du B. Can.* 576.

a guide to this Court in determining whether the manner in which the disciplinary board came to its decision was carried out fairly.<sup>10</sup> The Directive lays down a relatively simple procedure, somewhat akin to that followed at the hearing of ordinary criminal offences. Notice of the so-called charge is to be given. The inmate then has an opportunity to prepare his defence. He must appear personally at the hearing. All that was done in the plaintiff's case.

The purpose of a personal appearance by the inmate is obviously for two reasons: the evidence be given in his presence; he be given an opportunity to make a full defence, including the questioning of his own witnesses and the cross-examination of other witnesses.

In the plaintiff's case the salutary directions aimed at producing fairness were disregarded. After the charge was read and the plaintiff had indicated his defence was one of not guilty, he was then questioned as to why he was taking that position. No oral evidence was presented in proof of the charge. The plaintiff was given no right to cross-examine the officers who had signed the report. In my opinion, the tribunal failed to act "fairly".<sup>11</sup>

It matters not that the facts, as they ultimately came out in this Court, suggest the plaintiff was probably guilty of the disciplinary charge. What does matter is that he did not have a fair hearing before the tribunal charged with determining guilt or innocence, and imposing what could be severe punishment. The Penitentiary Service publicly recognizes that dissociation is a severe penalty. Paragraph 16(c)(1) of Directive 213 so states.

The next matter is whether the plaintiff, in the discretion of the Court, ought to be granted the

<sup>10</sup> See the remarks of Laskin C.J.C. in *Martineau and Butters* at p. 124:

How justly or fairly such persons must be dealt with depends on the nature of the tribunal and on the issues confided to it. Where the procedure to be followed is spelled out, the Court is relieved of the obligation of determining what natural justice demands.

<sup>11</sup> The expression used in the *Hardayal* decision.

guide à cette cour pour déterminer si la procédure suivant laquelle le comité de discipline est parvenu à sa décision a été équitablement exécuté.<sup>10</sup> La procédure relativement simple édictée par ladite directive ressemble quelque peu à celle appliquée dans l'audition des infractions criminelles ordinaires. Avis doit être donné du chef d'accusation. Le détenu a ensuite l'occasion de préparer sa défense. Il doit comparaître à l'audience. Toute cette procédure a été strictement appliquée dans le cas du demandeur.

La comparution personnelle du détenu s'explique évidemment par deux raisons: les preuves doivent être produites en sa présence; il doit avoir l'occasion de présenter une défense complète, dont l'interrogatoire de ses propres témoins et le contre-interrogatoire des autres témoins.

Dans le cas du demandeur, les instructions raisonnables visant à assurer l'équité ont été négligées. Après lecture de l'acte d'accusation et après la déclaration du demandeur qu'il plaidait non coupable, on lui a demandé pourquoi il avait pris cette position. Aucune preuve verbale n'a été produite à l'appui de l'accusation. Le demandeur n'avait pas le droit de procéder à un contre-interrogatoire des agents signataires du rapport. A mon avis, le tribunal a agi de façon «injuste»<sup>11</sup>.

Que le demandeur soit probablement coupable d'une infraction disciplinaire, ainsi que l'ont finalement fait ressortir les preuves produites devant cette cour, n'a aucune importance en la matière. Le fait important est qu'on ne lui a pas accordé une juste audition devant le tribunal qui devait se prononcer sur sa culpabilité ou son innocence et pouvait lui imposer une peine sévère. Le service des pénitenciers reconnaît publiquement que l'isolement cellulaire est un châtement sévère. L'alinéa 16(c)(1) de la directive n° 213 l'a reconnu.

Il faut ensuite se poser la question suivante: le demandeur devait-il obtenir, en vertu des pouvoirs

<sup>10</sup> Voir les commentaires du juge en chef Laskin dans *Martineau et Butters*, à la p. 124:

La nature du tribunal et les questions dont il est saisi déterminent dans quelle mesure ces personnes doivent être traitées avec justice ou équité. Lorsque la procédure à suivre est précisée, la Cour est dispensée de l'obligation de déterminer les exigences de la justice naturelle.

<sup>11</sup> Terme employé dans l'arrêt *Hardayal*.

declaratory relief he asks. Declaratory relief, standing alone, should only be given after careful consideration and in a clear case. Further, a court will usually not grant such relief where the declaration would be devoid of legal effect. In this case the plaintiff's hearing is over and he has long since undergone his punishment.

But I am told a conviction of a disciplinary offence becomes part of an inmate's institutional record. It follows him wherever he goes in the penitentiary system. It is taken into consideration in respect of certain matters such as transfers<sup>12</sup> or temporary absences. The latter are referred to in the jargon as T.A.'s.<sup>13</sup> In this case it is my view a suitable declaration or declarations might legally erase the conviction from the plaintiff's institutional record. In any event I am satisfied expungement will have some practical effect.<sup>14</sup>

(b) The Transfer of the Plaintiff from Mountain Institution to the British Columbia Penitentiary without a Hearing and without Complying with Prescribed Procedures

The relevant provisions of the *Penitentiary Act* dealing with transfer of inmates appear to be subsections 13(2),(3) and (4). I set them out:

13. ...

(2) The Commissioner may make rules naming the penitentiaries in which, in the first instance, persons sentenced or committed in any part of Canada to penitentiary shall be received.

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

(4) Where a person has been sentenced or committed to penitentiary, the officer in charge of the regional headquarters for the region in which the person is confined may, by warrant under his hand, direct the transfer of that person to any other penitentiary within the region.

<sup>12</sup> See *Penitentiary Service Regulations*, s. 2.04.

<sup>13</sup> See *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 26.

<sup>14</sup> See *Merricks v. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717.

discrétionnaires de la Cour, le jugement déclaratoire qu'il requiert? Il ne faudrait rendre un tel jugement, unique en son genre, qu'après mûr examen et seulement dans une affaire évidente. De plus, un tribunal ne rend habituellement pas un tel jugement lorsqu'il n'aurait aucun effet juridique. Dans la présente espèce, l'audition du demandeur est terminée et il a, depuis longtemps, purgé sa peine.

Mais on m'a informé que la condamnation pour infraction disciplinaire est versée au dossier du détenu au pénitencier où il purge sa peine. Elle le suit donc partout où il va dans le système pénitentiaire. On en tient compte en décidant de certaines matières, telles qu'un transfert<sup>12</sup> ou une absence provisoire, laquelle est mentionnée en argot par l'expression A.P.<sup>13</sup> Je suis d'avis que, dans la présente espèce, une ou des déclarations convenables pourraient légalement effacer la condamnation dans les dossiers du demandeur au pénitencier. En tout cas, je suis convaincu que la radiation aurait quelque effet pratique.<sup>14</sup>

b) Transfert du demandeur du pénitencier de Mountain à celui de la Colombie-Britannique, sans audition et à l'encontre des procédures prescrites

Les paragraphes 13(2),(3) et (4) de la *Loi sur les pénitenciers* traitent du transfert des détenus. En voici le libellé:

13. ...

(2) Le commissaire peut édicter des règles désignant les pénitenciers où, pour la première fois, doivent être reçues des personnes condamnées ou envoyées au pénitencier en quelque endroit au Canada.

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

(4) Lorsqu'une personne a été condamnée ou envoyée à un pénitencier, le fonctionnaire responsable de l'administration régionale pour la région où la personne est détenue peut, par mandat revêtu de sa signature, ordonner le transfèrement de cette personne à tout autre pénitencier situé dans la région.

<sup>12</sup> Voir *Règlement sur le service des pénitenciers*, art. 2.04.

<sup>13</sup> Voir *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, c. P-6, art. 26.

<sup>14</sup> Voir *Merricks c. Nott-Bower* [1964] 1 All E.R. 717.

I have difficulty with some of these provisions and with certain directives. Pursuant to subsection 13(3) the Commissioner issued Directive No. 110 (Ex. 13). It, in paragraph 3(a), authorizes "Regional Directors" to direct "by warrant under their hand", the transfer of an inmate from one penitentiary to any other penitentiary in Canada. The same directive, in paragraph 3(b), provides that certain other kinds of directors may order the transfer of an inmate from one penitentiary to another, but only within their particular region.

Mr. Byman, who signed the warrant of transfer on June 21, 1976, was the Director of the Regional Reception Centre in the Pacific Region. He does not, so far as I can see, fall within the class of directors referred to in paragraph 3(b). Exhibit 10, dated March 1, 1977, is a communication from the Regional Director, Pacific Region, to Mr. Byman. The opening paragraph reads as follows:

Please consider this communication to be an official letter of delegation to you from this office with respect to Commissioner's Directive 110, to empower you to issue warrants of transfer.

I can find nothing in subsection 13(4) of the statute, the Regulations, or Directive 110, permitting the Regional Director to delegate his power.

It is said Mr. Byman was properly designated by virtue of Ex. 10. That letter of delegation is dated after the impugned transfer here. But I infer Mr. Byman had been so delegated at the relevant time. He has been the Director of the Regional Reception Centre since October 1, 1973. He testified that, as such, he has been responsible for all transfers within the Pacific Region and into other regions.

In *Martineau and Butters*, Pigeon J. described the legal effect and operation of Commissioner's directives as follows:<sup>15</sup>

I have no doubt that the regulations are law. The statute provides for sanction by fine or imprisonment. What was said by the Privy Council with respect to orders in council under the *War Measures Act* in the *Japanese Canadians* case ([1947] A.C. 87), at p. 107, would be applicable:

J'ai de la peine à comprendre certaines de ces dispositions et certaines de ces directives. Conformément au paragraphe 13(3), le commissaire a donné la directive n° 110 (pièce 13). A l'alinéa 3a), ladite directive autorise les «directeurs régionaux» à ordonner, [TRADUCTION] «par mandat signé de leur propre main», le transfert d'un détenu d'un pénitencier à tout autre pénitencier du Canada. A l'alinéa 3b), la même directive dispose que certains autres directeurs peuvent ordonner le transfert d'un détenu d'un pénitencier à un autre, mais seulement dans le ressort de leur compétence territoriale.

M. Byman, directeur du centre régional de réception pour la région du Pacifique, a signé un ordre de transfert le 21 juin 1976. Selon moi, il ne figure pas dans la catégorie de directeurs mentionnés à l'alinéa 3b). La pièce 10, en date du 1<sup>er</sup> mars 1977, est un communiqué du directeur régional de la région du Pacifique à M. Byman. Le premier paragraphe est ainsi libellé:

[TRADUCTION] Veuillez considérer le présent communiqué comme une délégation de pouvoirs officielle par laquelle notre bureau vous habilite, conformément à la directive n° 110 du commissaire, à émettre des ordres de transfert.

Aucune disposition du paragraphe 13(4) de la Loi, des règlements ou de la directive n° 110 ne permet à un directeur régional de déléguer ses pouvoirs.

On a prétendu que M. Byman avait été régulièrement désigné en vertu de la pièce 10. Cette délégation de pouvoirs porte une date postérieure au transfert contesté. Mais je suppose que M. Byman a reçu délégation au moment convenable. Il était directeur du centre régional de réception depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1973. Il a déclaré qu'à ce titre il avait ordonné tous les transferts de détenus des pénitenciers de la région du Pacifique à ceux d'autres régions.

Dans *Martineau et Butters*, le juge Pigeon a ainsi décrit l'effet juridique et le processus des directives du commissaire:<sup>15</sup>

Il est évident que l'on est soumis «légalement» à ce qui est prescrit par les règlements. La loi en vertu de laquelle ils sont pris prévoit des sanctions par amende ou emprisonnement. Il convient de citer ici ce que disait le Conseil privé dans l'arrêt *Japanese Canadians* ([1947] A.C. 87) à propos des décrets adoptés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, à la p. 107:

<sup>15</sup> [1978] 1 S.C.R. 118 at p. 129.

<sup>15</sup> [1978] 1 R.C.S. 118, à la p. 129.

The legislative activity of Parliament is still present at the time when the orders are made, and these orders are "law".

I do not think the same can be said of the directives. It is significant that there is no provision for penalty and, while they are authorized by statute, they are clearly of an administrative, not a legislative nature. It is not in any legislative capacity that the Commissioner is authorized to issue directives but in his administrative capacity. I have no doubt that he would have the power of doing it by virtue of his authority without express legislative enactment. It appears to me that s. 29(3) is to be considered in the same way as many other provisions of an administrative nature dealing with departments of the administration which merely spell out administrative authority that would exist even if not explicitly provided for by statute.

In my opinion it is important to distinguish between duties imposed on public employees by statutes or regulations having the force of law and obligations prescribed by virtue of their condition of public employees. The members of a disciplinary board are not high public officers but ordinarily civil servants. The Commissioner's directives are no more than directions as to the manner of carrying out their duties in the administration of the institution where they are employed. ...

It then appears to me that if Commissioner's Directive 110 is not "law",<sup>16</sup> it was nevertheless specifically authorized by subsection 13(3) of the *Penitentiary Act* or was the kind of administrative direction which Pigeon J. considered the Commissioner could issue without specific legislative permission, but merely by virtue of his general authority. If that is so, there was, nevertheless, no evidence before me that the Commissioner had directed that any officer of Mr. Byman's category might issue warrants of transfer. Exhibit 10, the Regional Director's purported delegation, does not correct the matter.<sup>17</sup>

It is not, as I see it however, necessary to express any final opinion on this problem. If (and I merely assume this) the Byman transfer warrant was technically unauthorized, what legal right of the inmate plaintiff, for which practical legal redress can be given, has been invaded or impinged? If some kind of right was affected, what can now be

<sup>16</sup> Strictly speaking, the Supreme Court of Canada was dealing with the expression "required by law" found in subsection 28(1) of the *Federal Court Act*. But as I read the judgments, the expression "law" was considered in its general sense.

<sup>17</sup> I have not overlooked 1.02(d) of the Regulations. It is there stated that a Commissioner's directive includes any rule, regulation or order issued by the Commissioner or on his behalf under his authority.

[TRADUCTION] C'est encore l'activité législative du Parlement qui s'exerce au moment où les décrets sont adoptés et ces décrets sont des «lois».

Je ne pense pas que l'on puisse dire la même chose des directives. Il est significatif qu'il n'est prévu aucune sanction pour elles et, bien qu'elles soient autorisées par la Loi, elles sont nettement de nature administrative et non législative. Ce n'est pas en qualité de législateur que le commissaire est habilité à établir des directives, mais en qualité d'administrateur. Je suis convaincu qu'il aurait l'autorité d'établir ces directives même en l'absence d'une disposition législative expresse. A mon avis, le par. 29(3) doit être considéré de la même manière que bien d'autres dispositions de nature administrative concernant les services de l'administration et qui énoncent simplement un pouvoir administratif qui existerait même en l'absence d'une disposition expresse de la Loi.

Il est, à mon avis, important de distinguer les devoirs imposés aux employés de l'État par une loi ou un règlement ayant force de loi, des obligations qui leur incombent en qualité d'employés de l'État. Les membres d'un comité de discipline ne sont habituellement pas de hauts fonctionnaires publics mais de simples employés de l'administration. Les directives du commissaire ne sont rien de plus que des instructions relatives à l'exécution de leurs fonctions dans l'institution où ils travaillent. ...

Il est donc évident que si la directive n° 110 du commissaire n'a pas force de «loi»,<sup>16</sup> elle est au moins autorisée par le paragraphe 13(3) de la *Loi sur les pénitenciers*, ou elle est le genre d'instruction administrative que le juge Pigeon considère que le commissaire pourrait rendre sans autorisation législative spéciale, mais en vertu de sa seule compétence générale. Même en admettant ce raisonnement, il n'a pas été prouvé devant cette cour que le commissaire aurait ordonné à un agent de la catégorie de M. Byman d'émettre des ordres de transfert. La prétendue délégation du directeur régional, constituant la pièce n° 10, n'apporte aucune modification à cette matière.<sup>17</sup>

Il n'est, cependant, pas nécessaire d'exprimer un avis définitif sur cette question. Si (et ce n'est qu'une hypothèse de ma part) l'ordre de transfert signé par M. Byman n'a été, techniquement, émis en vertu d'aucune autorisation, quel droit légitime du détenu demandeur, pour lequel un redressement légitime est pratiquement possible, a été violé

<sup>16</sup> Au sens strict, la Cour suprême du Canada traitait de l'expression «légalement soumis» figurant dans le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais, suivant mon interprétation de la jurisprudence, le terme «légalement» est employé dans un sens général.

<sup>17</sup> Je n'ai pas négligé l'alinéa 1.02(d) du Règlement. Il y est mentionné que les directives du commissaire englobent toute règle, tout règlement ou ordre lancés par le Commissaire ou pour son compte et avec son autorisation.

done? The plaintiff was physically transferred to the British Columbia Penitentiary. From there he went to Matsqui Institution, a medium security prison. When he has medical clearance, his currently suspended transfer to Agassiz Work Camp will be carried out. There, the setting, atmosphere, privileges and easier security measures will be, I understand, at least equivalent to or better than those at Mountain Prison.

I shall later return to the questions I have posed.

The real complaint put forward by the plaintiff in argument was in respect of the manner in which his transfer from Mountain Prison was decided upon. He was not given notice a transfer was being considered. He was not given a hearing. The question was not referred to the Regional Classification Board. He was never given any reasons. It was only after he started this litigation that he became aware of those reasons.<sup>18</sup> The plaintiff argues the prison staff did not comply with laid-down procedures.

He refers to *Penitentiary Service Regulations* section 2.03 and Divisional Instruction 1024. The Regulation is as follows:

2.03. The inmate shall, in accordance with directives, be confined in the institution that seems most appropriate having regard to

- (a) the degree and kind of custodial control considered necessary or desirable for the protection of society, and
- (b) the program of correctional training considered most appropriate for the inmate.

Divisional Instruction 1024 deals with the transfer of inmates within a region. I can find no authority in the *Penitentiary Act* or in the Regulations for these divisional instructions.<sup>19</sup> I proceed on the basis they are not "law", on which the plaintiff might, perhaps, be able to found some legal right. At best, they possibly have the same

<sup>18</sup> A memo "To Whom It May Concern", dated November 29, 1976, signed by Mr. Mort (Ex. 12).

<sup>19</sup> Again I have not overlooked Regulation 1.02(d). Nor have I overlooked Regulation 3.06. I do not find Ex. 23 (Divisional Instruction No. 315—"Directives Management") to be adequate authority, or of assistance.

ou lésé? Et au cas où des droits auraient été lésés, quels sont les recours possibles? En fait, le demandeur a été transféré au pénitencier de la Colombie-Britannique. De là, il a été envoyé au pénitencier de Matsqui, établissement à sécurité moyenne. Lorsqu'il aura son permis de sortir de l'hôpital, son ordre de transfert au camp de travail d'Agassiz, dont l'exécution est provisoirement suspendue, prendra effet. Audit camp, l'environnement, l'atmosphère, les privilèges, les mesures de sécurité plus libérales seraient au moins les mêmes, sinon meilleurs, qu'au pénitencier de Mountain.

Je reviendrai plus loin sur les questions que je viens de poser.

Dans son plaidoyer, le demandeur se plaint principalement de la manière dont a été décidé son transfert du pénitencier de Mountain. Il n'a jamais été avisé qu'un transfert était envisagé à son égard. Il n'a pas eu l'occasion de se faire entendre. Le problème n'a jamais été renvoyé devant la Commission régionale de classification. On ne lui a jamais expliqué les motifs du transfert. Il n'a appris lesdits motifs qu'après le commencement du présent procès.<sup>18</sup> Il allègue que le personnel du pénitencier n'a pas respecté les procédures écrites.

Le demandeur évoque l'article 2.03 du *Règlement sur le service des pénitenciers* et l'instruction divisionnaire 1024. En voici le libellé:

2.03. Le détenu doit, conformément aux directives, être incarcéré dans l'institution qui semble la plus appropriée, compte tenu

- a) du degré et de la nature de la surveillance jugée nécessaire ou désirable pour la protection de la société, et
- b) du programme de traitement disciplinaire jugé le plus approprié au détenu.

L'instruction divisionnaire 1024 traite du transfert des détenus à l'intérieur d'une région. A ma connaissance, ces instructions divisionnaires ne sont autorisées par aucun texte, ni par la *Loi sur les pénitenciers*, ni par les règlements.<sup>19</sup> Je raisonne sur la prémisse qu'elles n'ont pas force de loi; au cas contraire, le demandeur aurait pu éven-

<sup>18</sup> Un mémoire destiné «à qui de droit» daté du 29 novembre 1976 et signé par M. Mort (pièce 12).

<sup>19</sup> Encore une fois, je n'ai pas négligé l'alinéa 1.02d), pas plus que l'article 3.06 du Règlement. Je ne considère pas comme applicable ou utile la pièce 23 (instruction divisionnaire n° 315 «Application des directives»).

status and authority as Pigeon J. ascribed to Commissioner's directives.

The Instruction provides for the setting up of a Regional Classification Board. The Board is charged with assessing inmates regarding their suitability for transfer. The training needs of the inmate are asserted to be the primary consideration. "Criteria for transfer" are set out. The Instruction applies both to transfers to reduced security institutions and to the return of inmates to maximum security institutions.

In the latter case, paragraph 3(c) provides:

(c) Except in reasons of emergency, the Institutional Head who recommends that an inmate be returned to maximum security will advise the Chairman of the Board of his reasons, in writing and the case will be considered by the Board at the following meeting. The recommendation will then be forwarded to the authority responsible for authorizing transfers.

Here Mr. Mort, the Institutional Head, and Mr. Byman decided the proposed transfer of the plaintiff was for reasons of emergency; it was not necessary therefore to have the plaintiff's case considered by the Regional Classification Board.

Emergency transfer to maximum security is, I am told, not confined to situations where there is a serious security risk such as possible escape, or suspected plots to do so. It includes those where an inmate is, in the view of the Institutional Head, in some personal danger from fellow inmates. Such transfers are also made when an inmate, for reasonable grounds, requests a transfer. He may, for example, feel he is in some danger. But they also embrace situations where the Institutional Head feels it is essential in the interests of the institution a particular inmate be moved quickly and returned to maximum security.

I do not find anything in the legislation or the Regulations which prescribe, or even suggest, the rights the plaintiff claims in respect of his transfer. Directive 1024 creates an administrative body primarily to consider requests or recommendations for transfer to lesser security institutions. It pro-

tuellement s'en servir comme fondement pour quelques droits légitimes. Tout au plus ont-elles le même statut légal que celui attribué par le juge Pigeon aux directives du commissaire.

<sup>a</sup> L'instruction prévoit l'établissement d'une commission régionale de classification. Celle-ci a pour mission d'évaluer les détenus relativement à l'opportunité de les transférer. La nécessité de formation des détenus constitue la considération fondamentale. Puis des «critères de transfert» sont établis. L'instruction contient des dispositions à la fois pour le cas de transfert à des pénitenciers à sécurité moindre et celui de renvoi des détenus à des établissements à sécurité maximale.

Dans le dernier cas, voici le libellé du paragraphe 3c):

[TRADUCTION] c) Sauf pour des motifs d'urgence, tout directeur de pénitencier recommandant le renvoi d'un détenu dans un établissement à sécurité maximale doit faire connaître, par écrit, ses motifs au président de la Commission, et la Commission doit étudier le cas lors de la réunion suivante. La recommandation sera expédiée à l'autorité habilitée à autoriser les transferts.

<sup>e</sup> M. Mort, directeur du pénitencier, et M. Byman décidèrent que le transfert envisagé pour le demandeur était motivé par des raisons d'urgence. Il n'était donc pas nécessaire de faire étudier son cas par la Commission régionale de classification.

<sup>f</sup> On m'a dit que les transferts d'urgence à des établissements à sécurité maximale n'étaient pas limités à des cas de risque sécuritaire grave, tels que l'évasion possible ou le complot en vue d'évasion. Ils comprennent aussi des cas où, de l'avis du directeur du pénitencier, un détenu courrait des risques de danger corporel, du fait des autres détenus. Des transferts sont aussi effectués lorsque, pour des motifs jugés raisonnables, un détenu le demande, par exemple parce qu'il se sent menacé. Il y a aussi transfert dans des cas où le directeur du pénitencier pense que, dans l'intérêt de l'établissement, un détenu doit être renvoyé rapidement à un établissement à sécurité maximale.

<sup>j</sup> Je n'ai trouvé ni dans la loi, ni dans les règlements, aucune disposition prescrivant, ou même suggérant, les droits réclamés par le demandeur relativement à son transfert. La directive n° 1024 crée un corps administratif ayant surtout pour fonction d'examiner des demandes ou des recom-

vides some guidelines and criteria for classification boards, and for the other administrative staff. The process of transfer is, as I see it, quite different from that of discipline of inmates and the procedures to be followed before convictions are registered and punishment imposed. In my view, inmates are not entitled, as of right, to appear in person, or be heard, on proposals to or questions of transfer. I think that is true even when an application for transfer is made by or on behalf of an inmate to a lesser security institution. It is equally true, speaking generally, in respect of transfers to which the inmate, if given the opportunity, would object—the plaintiff's situation here. Nor do I think an inmate is entitled, as a matter of course, to reasons why a transfer is carried out, or refused. There may be security, or the safety of informants, involved.

A somewhat similar issue, in respect of prison transfers, came recently before the Court of Appeal for Ontario in *Re Anaskan and The Queen*.<sup>20</sup> The inmate was transferred from a provincial correctional centre in Saskatchewan to a federal penitentiary in Kingston. The inmate was not consulted. The transfer was made under the terms of an agreement entered into, pursuant to section 15 of the *Penitentiary Act*, by the appropriate federal Minister with the Province of Saskatchewan. One of the submissions on behalf of the inmate was that before the request for her transfer to the federal institution was put forward, she should have been given a full and fair hearing.

The Court rejected that contention. At page 524 this was said:

The Acting Director of Corrections, carrying out his responsibility for the administration of provincial institutions, and under the agreement between the two Governments, requested that the appellant be transferred from a provincial institution to a federal penitentiary. There is no "right" in a prisoner to be in a particular institution; that is made clear by the enactment of s. 15(1) and by s-s. (2) to (4) of s. 13 of the same Act. It is then a matter of policy and of administrative concern where an individual serves his or her sentence. There is no quasi-judicial

mandations de transfert à des pénitenciers à sécurité moindre. Elle contient quelques indications et critères à l'intention des commissions de classification et autre personnel administratif. La méthode de transfert est tout à fait différente de celle applicable en cas de mesures disciplinaires à l'encontre des détenus et des procédures à suivre antérieurement à l'enregistrement des condamnations et à l'imposition des peines. A mon avis, les détenus n'ont pas le droit de comparaître en personne ou de se faire entendre sur des propositions de transfert ou des questions y afférentes. Je pense que le même principe s'applique aussi au cas de demande de transfert à un pénitencier à sécurité moindre, faite par un détenu ou pour son compte. D'une façon générale, il s'applique aussi au transfert auquel se serait opposé le détenu s'il en avait eu l'occasion, ce qui est justement le cas du demandeur en l'espèce. D'autre part, je ne pense pas qu'un détenu ait évidemment le droit de connaître les motifs d'un transfert ou d'un refus de transfert. La sécurité ou sûreté des informateurs sont ici en jeu.

Un litige quelque peu semblable, relatif au transfert des détenus entre pénitenciers, a été récemment tranché par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Anaskan and The Queen*<sup>20</sup>. La détenue en question avait été transférée du centre correctionnel provincial de la Saskatchewan à un pénitencier fédéral à Kingston, sans avoir été consultée. Le transfert avait été effectué conformément à un accord conclu entre le Ministre fédéral pertinent et la province de Saskatchewan, en application de l'article 15 de la *Loi sur les pénitenciers*. Pour le compte de la détenue, il a été allégué qu'avant le dépôt de la demande de transfert à un pénitencier fédéral, on aurait dû lui accorder une audition complète et équitable.

La Cour a rejeté cette allégation. Elle s'est ainsi prononcée à la page 524:

[TRADUCTION] Le directeur intérimaire des centres correctionnels, en exécution de ses fonctions d'administration des pénitenciers provinciaux, et conformément à un accord entre les deux gouvernements, a requis le transfert de l'appelante d'un établissement provincial à un pénitencier fédéral. Le prisonnier n'a aucun «droit» à rester dans un établissement donné; ceci est clairement prévu à l'art. 15(1) et aux par. (2) à (4) de l'art. 13 de la Loi. L'endroit où un détenu purge sa peine est une matière politique et un problème administratif. La détermina-

<sup>20</sup> (1977) 15 O.R. (2d) 515.

<sup>20</sup> (1977) 15 O.R. (2<sup>e</sup>) 515.

quality in this determination which would call into play the *audi alteram partem* rule or require a hearing of any kind. If the submissions made on behalf of the appellant were accepted as being the law, then every transfer, within the federal penitentiary system itself, or otherwise, would call for a hearing.

and at pages 525-526:

The task of a provincial official in deciding to request a transfer in the interests of the inmate and the administration of the institution itself, where the inmate has no "right" to be in a particular institution, seems to me to be peculiarly an administrative decision. Nor do I believe it to be the type of administrative decision which gives the person affected a right to be heard. The inmate forfeited his liberty by his voluntary act and he has no right to be heard in the determination of where he is to be incarcerated. There is no basic right being affected here such as would give rise to a duty to act in accordance with the principles of natural justice. If there were such a right, the person sentenced, at the time of sentencing or at least before he is committed to an institution, would have a right to be heard in the decision as to where he is to serve his sentence. Such a prospect serves to emphasize that the decision in this case is purely an administrative one affecting no fundamental or civil right. In addition, it should be pointed out, there has been no suggestion of bias or that the official or officials acted capriciously or dishonestly.

I do not say an inmate may never have a right to question, on grounds of lack of fairness, a decision to transfer him. Some circumstances may point to such a right. My opinion is confined to the matter of notice and the right to a hearing of some kind.

I now pose a question similar to one I earlier put forward. Assuming the plaintiff was entitled to notice and to be heard, what practical redress can the Court now give? The plaintiff is back in lower security institutions. A declaration, as asked for, will not now, as I see it, assist him. Some of the remarks in *Merricks v. Nott-Bower (supra)* are apt. The plaintiffs in that case were policemen who, some years before the litigation, had been transferred to other posts. They alleged the transfers were ordered as a kind of punishment. The applicable regulation did not permit transfers on that ground. Lord Denning M.R. said at page 721:

All that is claimed is a series of declarations, all of them to the effect that the transfer was made without regard to the regulations and without regard to the principles of natural justice. It is asked: What use can such declarations be at this stage, when

tion dudit endroit n'a aucun caractère *quasi* judiciaire qui pourrait mettre en jeu la maxime *audi alteram partem* ou requérir une audition. Si les allégations faites pour le compte de l'appelante étaient accueillies, tout transfert à l'intérieur du système pénitentiaire fédéral ou ailleurs requerrait une audition.

et aux pages 525 et 526:

[TRADUCTION] Le détenu n'a aucun «droit» à rester dans un établissement donné et le fonctionnaire provincial qui décide de requérir le transfert du détenu dans l'intérêt de celui-ci ou dans celui de l'administration de l'établissement, prend évidemment une décision de nature administrative. En outre, je ne crois pas qu'il s'agisse d'une décision administrative donnant à la personne en question le droit d'être entendue. Le détenu a été privé de sa liberté par suite d'un acte volontaire de sa part et il n'a aucun droit à être entendu lors de la détermination de l'endroit où il doit être incarcéré. Aucun droit fondamental n'est ici mis en jeu qui aurait fait naître l'obligation d'agir conformément aux principes de justice naturelle. Si un tel droit existait, la personne condamnée aurait le droit de se faire entendre, au moment où la peine est prononcée ou au moins avant l'incarcération, sur la détermination de l'endroit où elle doit purger sa peine. Cette perspective permet de souligner que ladite décision, de nature purement administrative, ne lèse aucun droit fondamental ou civil. Il faut faire ressortir, en outre, que personne n'a allégué que le ou les fonctionnaires auraient agi par préjugé ou de façon capricieuse ou malhonnête.

Je ne dis pas qu'un détenu ne peut jamais être en droit de contester, pour manque d'équité, une décision de transfert prise à son égard. Certaines circonstances pourraient faire naître un tel droit. Je limite mon opinion à la question de préavis et au droit à une quelconque audition.

Je pose maintenant une question semblable à la précédente. Dans l'hypothèse où le détenu aurait le droit d'être avisé et de se faire entendre, quelles seraient, pour la Cour, les mesures pratiques de redressement? Le demandeur a été renvoyé dans un établissement à sécurité moindre. A mon avis, le jugement déclaratoire qu'il requiert ne va lui être d'aucune utilité. Quelques-unes des remarques faites dans *Merricks c. Nott-Bower* (précitée) seront ici de mise. Dans cette affaire, il s'agissait d'agents de police qui, quelques années avant le litige, avaient été transférés à d'autres postes. Ils alléguèrent que lesdits transferts auraient été décidés en guise de châtement. Le règlement applicable ne permettait pas des transferts pour ces motifs. Lord Denning, Maître des rôles, s'est ainsi prononcé à la page 721:

[TRADUCTION] Toute une série de jugements déclaratoires ont été requis, aux fins de dire que le transfert a été fait sans tenir compte des règlements et des principes de justice naturelle. On se demande à quoi pourraient servir de tels jugements à ce

the transfer took place six and a half years ago? What good does it do now? There can be no question of re-opening the transfers. The plaintiffs have been serving in these divisions all this time. They cannot be transferred back to Peckham. On this point we have been referred to a number of cases which show how greatly the power to grant a declaration has been widened in recent years. If a real question is involved, which is not merely theoretical, and on which the court's decision gives practical guidance, then the court in its discretion can grant a declaration.

Salmon L.J., at page 724, put it this way:

It is said: Even if the plaintiffs' rights under the regulations were infringed, what good could the remedies which are claimed by the plaintiffs do them? Can they benefit by these declarations? If a plaintiff seeks some declaration in which he has a mere academic interest, or one which can fulfil no useful purpose, the court will not grant the relief claimed. In this case, however, again without deciding the point in any way, it seems to me clearly arguable that, if the declarations are made, they might induce those in authority to consider the plaintiffs' promotion, there being some evidence that the alleged transfers by way of punishment have prejudiced, and whilst they remain will destroy, the plaintiffs' chances of promotion.

In the case before me, assuming an infringement of rights, no useful or practical purpose would be served in granting the declaration sought.

For all the above reasons, the plaintiff's claim, under this particular head, is dismissed.

(c) The Deprivation, or Loss, of Certain Personal Possessions

*Penitentiary Service Regulations* section 2.08 is perhaps relevant:

2.08. The institutional head shall take reasonable care to ensure that the effects of an inmate which, in accordance with the directives, he is permitted to bring into and keep in the institution, are protected from loss or damage.

The plaintiff has not, in my view established, by a preponderance of evidence, that reasonable care was not taken in respect of the missing fountain pen and chess set.

He was deprived of his typing paper for a short time. He has not persuaded me he suffered any financial loss or compensable inconvenience, warranting relief in his favour. No case has been made out for damages, punitive or nominal.

There remains the matter of the two sheets of aluminum and the aluminum ruler. To my mind,

stade, six années et demie après le transfert? Quel effet favorable pourraient-ils produire? Les demandeurs ont purgé leur peine dans ces divisions pendant toute cette période. On ne peut les renvoyer à Peckham. Sur ce problème, on nous a cité un certain nombre d'arrêts qui montrent à quel point a été élargi, durant ces dernières années, le pouvoir de rendre des jugements déclaratoires. S'il s'agit d'une question de fait, et non pas seulement de théorie, et si la décision du tribunal peut donner une indication pratique, le tribunal pourra rendre un tel jugement suivant son pouvoir discrétionnaire.

Le lord juge Salmon s'est ainsi prononcé à la page 724:

[TRADUCTION] La question suivante peut être posée: même au cas où, conformément aux règlements, les droits des demandeurs auraient été violés, quel bien pourraient leur faire les mesures de réparation qu'ils réclament? Profiteraient-ils de ces jugements déclaratoires? Si un demandeur requiert une déclaration dans laquelle il n'a qu'un intérêt théorique, le tribunal ne rendra pas le jugement demandé. Dans la présente affaire, et sans me prononcer sur le fond du litige, il me paraît évidemment soutenable que des jugements rendus pourraient induire les autorités à examiner les chances d'avancement des demandeurs parce que certaines preuves tendent à montrer que lesdits transferts, prétendument ordonnés comme mesures de punition, auraient nui auxdites chances d'avancement, tant qu'il en restait des traces au dossier.

En l'espèce, en supposant qu'il y ait eu violation de droits, le jugement déclaratoire recherché ne permettra d'atteindre aucun but utile ou pratique.

Pour les motifs ci-dessus énoncés, la réclamation du demandeur sur ce point est rejetée.

c) Domages ou perte de certains effets personnels

Il convient peut-être de citer l'article 2.08 du *Règlement sur le service des pénitenciers*:

2.08. Le chef de l'institution devra apporter un soin raisonnable à s'assurer que les effets qu'un détenu est autorisé, conformément aux directives, à introduire et garder dans l'institution, sont protégés contre la perte ou les dommages.

A mon avis, le demandeur n'a pas établi, par des preuves prépondérantes, qu'aucun soin raisonnable n'a été apporté à la garde du stylo et du jeu d'échecs.

Il a été privé de son papier à dactylographier pour peu de temps. Il ne m'a pas convaincu qu'il aurait subi une perte financière ou des ennuis justifiant des indemnités en sa faveur. La plainte en dommages-intérêts, de caractère pénal ou nominal, n'est pas fondée.

Reste la question des deux feuilles et de la règle en aluminium. A mon avis, le personnel du pénitencier

there were sufficient grounds for the staff at Mountain Institution to conclude these articles were the property of the institution. Even after inquiries established the plaintiff's wife had brought similar articles to him at Matsqui there was, in my view, still sufficient doubt about the whole matter.

The plaintiff has not satisfied me, by a preponderance of evidence, he was unlawfully deprived of these particular articles.

His claims, in respect of this head, are dismissed.

(d) The Transfer to the British Columbia Penitentiary was "Cruel and Unusual Punishment"

The plaintiff relies on *McCann v. The Queen*<sup>21</sup> and particularly on Heald J.'s proposition that a punishment or a confinement can be described as cruel and unusual if adequate alternatives to dissociation exist. The plaintiff says an adequate alternative here was to send him to Matsqui Institution to undergo his dissociation punishment. In the normal course, after the 10 days, he would have been returned to Mountain Institution.

I do not think the plaintiff's claim, under this head, is sound. The plaintiff was not sent to the British Columbia Penitentiary merely to serve the dissociation punishment. That was incidental. He was transferred there as a result of an administrative decision based on his previous conduct (including the disciplinary offence) and the view of Mr. Mort and Mr. Byman that an immediate transfer should be effected.

I have already dealt with the so-called legality of the transfer itself. The placing of the plaintiff in a maximum security institution with less desirable surroundings, fewer amenities, and lesser privileges does not, in the circumstances here, fall within the strictures against "cruel and unusual punishment".

Nor is the plaintiff's case strengthened because a serious riot subsequently occurred while he was

tancier de Mountain était fondé à conclure que lesdits articles étaient la propriété de l'établissement. Même après que des enquêtes aient montré que la femme du demandeur avait apporté à ce dernier des articles similaires, à Matsqui, des doutes subsistent, à mon avis, relativement à toute l'affaire.

Le demandeur ne m'a pas convaincu, par des preuves prépondérantes, qu'il a été illégalement privé de ces articles particuliers.

Sa réclamation sur ce point est rejetée.

(d) Le transfert du demandeur au pénitencier de la Colombie-Britannique aurait été une «punition cruelle et extraordinaire»

Le demandeur se fonde sur l'arrêt *McCann c. La Reine*<sup>21</sup> et plus spécialement sur la proposition du juge Heald selon laquelle une punition ou un isolement peuvent être décrits comme cruels et extraordinaires s'il y a des solutions de rechange convenables à l'isolement cellulaire. Le demandeur a allégué qu'il aurait été plus convenable de l'envoyer au pénitencier de Matsqui pour y purger sa peine d'isolement. Suivant le cours normal des choses, après 10 jours, il aurait été renvoyé à l'établissement de Mountain.

Je ne pense pas que ce chef de réclamation du demandeur soit raisonnable. On n'a pas envoyé le demandeur au pénitencier de la Colombie-Britannique exclusivement pour purger sa peine d'isolement. Cet effet était accessoire. Il y a été transféré par suite d'une décision administrative fondée sur sa conduite antérieure (dont l'infraction disciplinaire) et par suite de l'avis de M. Mort et de M. Byman qu'un transfert devait être immédiatement effectué.

J'ai déjà traité de la prétendue légalité du transfert même. En l'espèce, l'envoi du demandeur dans un pénitencier à sécurité maximale offrant un environnement moins désirable, moins de confort et moins de privilèges, ne constitue pas un châtiment à mettre dans la catégorie des «punitions cruelles et extraordinaires».

L'argumentation du demandeur n'est pas, non plus, renforcée par l'éclatement d'une émeute

<sup>21</sup> [1976] 1 F.C. 570.

<sup>21</sup> [1976] 1 C.F. 570.

confined in that maximum security institution. Riots and rebellions in penal institutions are well known. They occur more frequently than one cares to see. The British Columbia Penitentiary has been plagued with problems for the last few years. It does not, however, follow that removal to that institution amounts to the imposition of cruel and unusual punishment.

This claim for relief will be dismissed.

(e) The Deduction of Pay for Credit to the Inmate Welfare Fund, and the Transfer of Interest on Personal Funds without Consent

I have already set out *Penitentiary Service Regulations* section 2.26 permitting the Commissioner, in his discretion, to authorize rates of pay. The deduction of one day's pay per month for deposit in the Inmate Welfare Fund is prescribed by Commissioner's Directive 232. For reasons earlier set out, I conclude this directive does not have the force of law. The Commissioner is given a discretion to establish rates of pay, or not to establish them. He has elected to do the former. If that decision to authorize pay is merely an administrative one, then there is no legal right, as I see it, flowing automatically to the plaintiff on which he could succeed in the courts against the defendant or the Commissioner if his authorized pay was not credited to him. If there is no right in "law" to any pay at all, then there can logically be no right to challenge the deduction of one day's pay per month for the Inmate Welfare Fund. It would seem to follow a consent to the deduction is therefore not required.

On similar reasoning, the complaint, that the deduction of \$2.10 from the plaintiff's allotment was unjustifiably used to retire a previous over-expenditure in the Inmate Welfare Fund, and the relief claimed, cannot succeed.

There remains the matter of the transfer of bank interest, owned by the Inmate Trust Fund, to the Inmate Welfare Fund. That transfer was made pursuant to Divisional Instruction 834 (Ex. 22). The Instruction seems to have generated from

grave postérieure au transfert, durant son isolement dans l'établissement à sécurité maximale. On sait que des émeutes et révoltes surviennent souvent dans les établissements, si fréquemment qu'on n'y fait plus attention. Durant ces quelques dernières années, le pénitencier de la Colombie-Britannique en a été le théâtre. Il n'en résulte pas cependant que le transfert d'un détenu dans ledit pénitencier constituerait une punition cruelle et extraordinaire.

La demande d'un jugement sur ce chef est rejetée.

(e) Déduction de la paye pour transfert au crédit du Fonds de bien-être des détenus et transfert des intérêts gagnés sur des dépôts personnels sans le consentement de l'intéressé

J'ai cité plus haut l'article 2.26 du *Règlement sur le service des pénitenciers* permettant au commissaire d'autoriser, à sa discrétion, des taux de paye. Le commissaire, dans sa directive n° 232, a prescrit la déduction d'un jour de paye par mois aux fins de dépôt au Fonds de bien-être des détenus. Pour les motifs susmentionnés, j'ai conclu que ladite directive n'a pas force de loi. Le commissaire a reçu des pouvoirs discrétionnaires pour établir ou non des taux de paye. Il a choisi d'en établir. S'il s'agit d'une simple décision administrative, à mon avis, il n'en découlerait automatiquement au profit du demandeur aucun droit légitime sur lequel celui-ci pourrait se fonder, devant les tribunaux, pour avoir gain de cause contre la défenderesse ou le commissaire, si sa paye autorisée n'a pas été versée à son crédit. S'il n'y a aucun droit légitime à une paye, il n'y a pas non plus, logiquement, de droit de s'opposer à la déduction d'un jour de paye par mois au profit du Fonds de bien-être des détenus. Il s'ensuivrait donc que le consentement de l'intéressé à ladite déduction n'est pas requis.

En appliquant un raisonnement semblable, on ne saurait admettre la revendication des \$2.10 déduits de l'allocation du demandeur, et employés, sans motifs justifiables, pour compenser un excès de dépense antérieure du Fonds de bien-être des détenus.

Reste la matière du transfert, au Fonds de bien-être des détenus, des intérêts bancaires possédés par leur Fonds de fiducie. Ledit transfert a été effectué conformément à l'instruction divisionnaire n° 834 (pièce 22). Il est manifeste que ladite

Commissioner's Directive No. 233 (Ex. 20). The latter stipulated revenue for the Inmate Welfare Fund should be derived from inmate pay, inmate canteen profits, interest and gifts.

I can find no authority, in the *Penitentiary Service Regulations* or in any Commissioner's Directive put in evidence at trial, authorizing the transfer to the Inmate Welfare Fund of interest earned by the inmates' personal monies in the Inmate Trust Fund.<sup>22</sup> Individual consents to such transfers would, of course, permit that use of the interest. Regulation 2.22 is quite clear. It is "law". An inmate's personal monies are deposited to his credit in a trust account. The Regulation explicitly provides that no monies standing to the credit of an inmate are to be paid out unless the inmate gives a written authorization. Monies standing to his credit, in my opinion, include interest.

Should a declaration, in respect of this head, be granted? I realize a direction having the effect of transferring back to the credit of the plaintiff whatever portion he is entitled to of the bank interest paid to the Inmate Trust Fund may result in a difficult and time-consuming accounting process. It may be that other inmates may demand the same treatment. I am, nevertheless, convinced the accounting can be done. The plaintiff's property has, in my view, been applied in a manner and for the purposes to which he has not consented. There has been a clear infringement of a right. In those circumstances I do not think a court should be deterred by possibilities of difficulty and expense on the part of a defendant in rectifying the matter.

There will be an appropriate declaration and directions.

There has been divided success in this action. In the circumstances there will be no costs to either party.

<sup>22</sup> In practice, the Inmate Pay Account and the Trust Fund are in one bank account. The Penitentiary Service, in its accounting procedures, keeps a separate record in respect of each inmate's balance in the Trust Fund, and in respect of his balance in the pay account.

instruction s'est inspirée de la directive n° 232 du commissaire (pièce 20). Celle-ci dispose que le Fonds de bien-être des détenus sera approvisionné par des déductions sur la paye des détenus, des bénéfices provenant de la cantine des détenus, des intérêts et des dons.

Dans le *Règlement sur le service des pénitenciers* et dans les directives du commissaire produites comme preuves au cours du procès, je n'ai trouvé aucune disposition autorisant le transfert au Fonds de bien-être des détenus des intérêts gagnés par les dépôts personnels des détenus dans leur Fonds de fiducie<sup>22</sup>. Bien entendu, des consentements individuels au transfert auraient permis que lesdits intérêts soient ainsi utilisés. L'article 2.22 du Règlement est tout à fait clair à cet égard. Il a été «légalement» établi. L'argent personnel d'un détenu est déposé à son crédit dans un compte de fiducie. Cet article dispose explicitement qu'aucun montant de l'argent versé au crédit d'un détenu ne doit être décaissé sans le consentement écrit de celui-ci. A mon avis, il faut inclure les intérêts dans cet argent versé au crédit du détenu.

Faudrait-il rendre un jugement déclaratoire de ce chef? Je comprends qu'un ordre de virement au crédit du demandeur de toute partie des intérêts bancaires auxquels il a droit et qui ont été versés au Fonds de fiducie des détenus peut donner lieu à une procédure comptable difficile et longue. D'autres détenus requerront probablement le même traitement. Je suis cependant convaincu que ladite comptabilité pourra être effectuée. A mon avis, les biens du demandeur ont été utilisés d'une manière et à des fins auxquelles il n'a pas consenti. Manifestement il y a eu violation de droit. Dans de telles circonstances, je ne pense pas qu'un tribunal devrait se laisser influencer par les difficultés et les dépenses possibles, à encourir par la défenderesse, pour rectifier la matière.

Un jugement déclaratoire sera rendu et des instructions émises en conséquence.

La présente action a connu un succès mitigé. Les dépens ne seront donc pas adjugés aux parties.

<sup>22</sup> En fait, le compte de paye des détenus et leur Fonds de fiducie sont tenus dans le même compte bancaire. Dans ses procédures comptables, le service pénitencier tient un compte séparé, du solde correspondant à chacun des détenus au Fonds de fiducie et à son compte de paye.