

**Robert Thomas Martineau and Robert Earl Butters** *Appellants*;

and

**The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board** *Respondent*.

1976: December 2; 1977: March 8.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Administrative law — Procedure — Natural justice — Order not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis — Federal Court Act, 1970-71-72 (Can.), c. 1, s. 28 — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6, s. 29 — Penitentiary Service Regulations.*

The appellants appealed to this Court from a decision of the Federal Court of Appeal that it had no jurisdiction to hear their application under s. 28 of the *Federal Court Act* for review of a disciplinary order made by the respondent against them.

*Held* (Laskin C.J. and Martland, Spence and Dickson JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Judson J.: I agree with the reasons delivered by Jockett C.J. in the Federal Court of Appeal.

*Per* Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: The disciplinary order was an "order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". Section 29 of the *Penitentiary Act* says that the Governor-in-Council may make regulations relating to discipline in penitentiaries and that the Commissioner for Penitentiaries may make rules ("directives") for disciplinary purposes. It follows, therefore, that although the rules are authorized by statute, they are of a purely administrative nature. There is a distinction to be made between duties imposed on public servants and obligations that merely result from their position as public employees. The Commissioner's directives are no more than directions to a disciplinary board of public servants as to the manner of carrying out their duties. In *Howarth's* case, this Court noted that the loss of remission on parole revocation, for example, does not change the nature of the Parole Board's decision from an administrative to a judicial one. A duty to act

**Robert Thomas Martineau et Robert Earl Butters** *Appelants*;

et

**Le Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui** *Intimé*.

1976: 2 décembre; 1977: 8 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit administratif — Procédure — Justice naturelle — Ordonnance qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — Loi sur la Cour fédérale, 1970-71-72 (Can.), c. 1, art. 28 — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, c. P-6, art. 29 — Règlement du service des pénitenciers.*

Les appelants ont interjeté appel à la présente Cour d'une décision de la Cour d'appel fédérale qui a jugé qu'elle n'était pas compétente pour entendre leur demande présentée en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et visant l'examen d'une décision disciplinaire prononcée par l'intimé contre eux.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et les juges Martland, Spence et Dickson étant dissidents): Le pourvoi doit être rejeté.

*Le* juge Judson: Je suis d'accord avec les motifs prononcés par le juge en chef Jockett de la Cour d'appel fédérale.

*Les* juges Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré: La décision disciplinaire était une «ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». L'article 29 de la *Loi sur les pénitenciers* autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements relatifs à la discipline dans les pénitenciers et le commissaire des pénitenciers à établir des règles («directives») concernant la discipline. Il s'ensuit donc que, même si elles sont autorisées par la loi, ces règles sont nettement de nature administrative. Il faut distinguer les devoirs imposés aux employés de l'État et les obligations qui leur incombent en qualité d'employés de l'État. Les directives du commissaire ne sont rien de plus que des instructions adressées à un comité de discipline composé de fonctionnaires relativement à l'exécution de leurs fonctions. Dans l'arrêt *Howarth*, la présente Cour a fait remarquer que la perte de la réduction de peine en raison de la révocation de la libération conditionnelle, par exemple, ne transforme

judicially does not follow automatically from the fact that a decision affects the rights of an individual.

*Per* Laskin C.J. and Martland, Spence and Dickson JJ., *dissenting*: This appeal goes to the heart of the jurisdiction conferred by s. 28 of the *Federal Court Act*, especially since the applicants' claim that there has been a breach of natural justice. The question here is whether the decision of the respondent was required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The directives under which the decision was made require that the offender be given notice of the charge against him, that he be present at the hearing of his case and that he be given the opportunity to defend himself. In other words, a quasi-judicial process is involved and the directive was expressly made pursuant to a "law", that is, the *Penitentiary Act and Regulations*.

The respondent contends that because the Board cannot be penalized for failing to follow the terms of the directive and because the directive confers no enforceable right on the applicants, it confers no legal authority. However, the fact that the Act permits the Commissioner to make rules that the inmates cannot enforce does not mean that these rules are purely administrative. The sanction for not following the rules is the fact that the Board's decision is susceptible to review if the rules are not followed: the very fact that there can be a review represents a sanction.

Finally, where rules of procedure are set out, the Court need only decide whether or not they have been followed and this is what distinguishes the case at bar from *Howarth's* case, where the discretionary authority of the Parole Board is left undefined. It is irrelevant to suggest that if the respondent's decision is overruled there will be a flood of similar applications under s. 28 of the *Federal Court Act*; it is more likely that other tribunals would realize that they are expected to follow their own rules of procedure.

[*Howarth v. National Parole Board*, [1976] 1 S.C.R. 453 applied; *Saulnier v. Quebec Police Commission* (1975), 57 D.L.R. (3d) 545; *Guay v. Lafleur*, [1965] S.C.R. 12; *The Japanese Canadians case*, [1947] A.C. 87, referred to; *R. v. Beaver Creek Correctional Camp, Ex p. McCaud*, [1969] 1 O.R. 373, disapproved.]

pas la décision administrative de la Commission des libérations conditionnelles en une décision judiciaire. Le devoir d'agir de façon judiciaire ne découle pas automatiquement du fait qu'une décision porte atteinte aux droits d'un individu.

*Le juge en chef* Laskin et les juges Martland, Spence et Dickson, *dissidents*: Le présent pourvoi va au cœur de la compétence accordée par l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et tout particulièrement, en l'espèce, où l'on invoque l'inobservation des principes de justice naturelle. La question, en l'espèce, est de savoir si la décision de l'intimé devait être soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Les directives en vertu desquelles l'ordonnance a été rendue exigent que le détenu soit informé des accusations portées contre lui, qu'il compare à l'audition de sa cause et qu'il ait la possibilité de se défendre. En d'autres mots, il s'agit d'un processus quasi judiciaire et la directive a été expressément établie conformément à une «loi», soit la *Loi sur les pénitenciers* et le *Règlement* édicté sous son régime.

L'intimé prétend que les directives n'ont pas valeur de loi parce que la Commission ne s'expose à aucune sanction si elle n'en respecte pas les termes et parce que les requérants ne disposent d'aucun recours. Cependant, le fait que la Loi habilite le commissaire à établir des règles, sans que les détenus aient aucun recours pour assurer leur observation, ne signifie pas que ces règles sont purement administratives. Si les règles ne sont pas observées, la décision de la Commission peut faire l'objet d'un examen; cette possibilité constitue en elle-même une sanction.

Finalement, lorsque des règles de procédure sont établies, la Cour doit seulement décider si elles ont été respectées ou non et c'est ce qui distingue la cause en l'espèce de l'arrêt *Howarth* où le pouvoir discrétionnaire de la Commission des libérations conditionnelles n'était pas défini. L'argument selon lequel, si la décision de l'intimée est annulée, il en résulterait une avalanche de demandes similaires en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, n'est pas pertinent; il est plus probable que les autres tribunaux se rendraient compte alors qu'ils doivent observer leurs propres règles de procédure.

[Arrêt appliqué: *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, [1976] 1 R.C.S. 453; arrêts mentionnés: *Saulnier c. La Commission de police du Québec* (1975), 57 D.L.R. (3d) 545; *Guay c. Lafleur*, [1965] R.C.S. 12; l'affaire des *Japanese Canadians*, [1947] A.C. 87; arrêt critiqué: *R. v. Beaver Creek Correctional Camp, Ex p. McCaud*, [1969] 1 O.R. 373.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal<sup>1</sup>, dismissing the appellants' application for review under s. 28 of the *Federal Court Act*. Appeal dismissed, Laskin C.J. and Martland, Spence and Dickson JJ. dissenting.

*R. Price and J. W. Conroy*, for the appellants.

*G. W. Ainslie, Q.C.*, and *H. L. Molot*, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—Narrow as the issue in this appeal may be in a formal sense, it goes to the heart of the jurisdiction conferred upon the Federal Court of Appeal to review decisions or orders of administrative tribunals. Especially is this so here where the vice complained of is a failure to accord natural justice to the appellants in disregard of the directives applicable to them and under which they become liable to punishment if a finding is made of their guilt of a flagrant or serious offence, within the meaning of those directives.

As my brother Pigeon (whose reasons I have had the advantage of reading) has noted, it is not disputed that the respondent board is "a federal board, commission or other tribunal" within the meaning of s. 28 (1) of the *Federal Court Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 1, which reads as follows:

28. (1) Notwithstanding s. 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal . . .

Under this provision the relevant inquiry in this case is the limited one whether the disciplinary order made against the appellants was "required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". The directives under which the order was

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale<sup>1</sup> qui a rejeté la demande d'examen présentée par les appelants conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et les juges Martland, Spence et Dickson étant dissidents.

*R. Price et J. W. Conroy*, pour les appelants.

*G. W. Ainslie, c.r.*, et *H. L. Molot*, pour l'intimé.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland, Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Aussi étroite que puisse être, en un certain sens, la question en litige, elle va néanmoins au cœur de la compétence de la Cour d'appel fédérale en matière d'examen des décisions et ordonnances des tribunaux administratifs. C'est tout particulièrement le cas en l'espèce, où le vice allégué est l'inobservation, à l'égard des appelants, des principes de justice naturelle, en violation des directives qui leur sont applicables et en vertu desquelles ils peuvent être punis à la suite d'un verdict de culpabilité pour infraction grave ou manifeste, au sens de ces directives.

Comme l'a signalé mon collègue le juge Pigeon (dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs), on ne nie pas que le comité intimé est «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral» au sens du par. 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970-71-72 (Can.), c. 1, dont voici le texte:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral . . .

Compte tenu de cette disposition, il nous faut déterminer en l'espèce si l'ordonnance de nature disciplinaire prononcée contre les appelants était «légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Les directives en vertu desquelles

<sup>1</sup> [1976] 2 F.C. 198.

<sup>1</sup> [1976] 2 C.F. 198.

made plainly require that an inmate charged with a flagrant or serious offence (and again there is no dispute that the charges here were of such offences) must be given notice of the charges, be present personally to hear the evidence against him, be given an opportunity to make full answer and defence before a finding is made and have the advantage of the principle of reasonable doubt. No citation of authority is needed to underline the fact that the directives establish a judicial or quasi-judicial process for the hearing of charges of a flagrant or serious offence.

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.

Can there be any doubt about this? The source or authority for the directives was in s. 29(3) of the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6. Section 29 provides both for the making of regulations by the Governor in Council and for the making of rules, to be known as Commissioner's directives, by the Commissioner of Penitentiaries. It reads as follows:

**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 this 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

l'ordonnance a été rendue exigent expressément qu'un détenu accusé d'une infraction grave ou manifeste (et les parties admettent que c'est le cas) soit informé des accusations, comparaisse en personne à l'audition de façon à entendre les preuves produites contre lui, ait la possibilité de dire tout ce qu'il a à dire pour sa défense, avant la décision, et bénéficie du principe du doute raisonnable. Point n'est besoin de citer la jurisprudence pour souligner le fait que ces directives établissent un processus judiciaire ou quasi judiciaire pour l'audition d'accusations d'infraction grave ou manifeste.

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.

Peut-on encore en douter? Les directives ont été établies en conformité du par. 29(3) de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, c. P-6. L'article 29 autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements et le commissaire des pénitenciers à établir des règles connues sous le nom d'instructions ou directives du commissaire. En voici le texte:

**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

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.

My brother Pigeon has, in his reasons, reproduced part of the text of Directive No. 213 on which this case turns. What must be specially noted is that s. 1 of this directive, entitled "Authority", reads as follows:

This directive is issued pursuant to subsection 29(3) of the Penitentiary Act and sections 2.28, 2.29, 2.30 and 2.31 of the Penitentiary Service Regulations.

It appeared to be the contention of the respondent that although Parliament has prescribed a rule-making authority for the Commissioner (carrying, in accordance with the ordinary view of delegated powers, limitations thereon according to their scope) the fact that no penalty has been prescribed for breach of the rules (in contrast to the position respecting breach of regulations made by the Governor in Council) denudes the rules of any legal authority; indeed, the suggestion is that the Commissioner could have prescribed the directives *suo motu* if there had been no such provision as s. 29(3), and could have disregarded them with impunity, and that s. 29(3) added nothing to his administrative authority.

There is no doubt that the *Penitentiary Act*, even in s. 29(3), gives authority to the Commissioner to make rules or issue directives which do not run to any enforceable claim by inmates for their observance. This, however, does not mean that all directives must necessarily be characterized as purely administrative or, as was said below, as rules of management as to which no duty of compliance can be enforced by inmates. What is asserted here is that the carefully-wrought rules of procedure governing the hearing and disposition of charges of flagrant or serious offences have no external force, that the appellants have no right to

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.

Mon collègue le juge Pigeon a cité dans ses motifs l'extrait de la directive n° 213 qui se situe au centre de l'affaire. Il est opportun de souligner que selon le texte de l'art. 1 de cette directive, intitulé «Autorisation»:

Cette directive est émise selon l'article 29(3) de la Loi sur les pénitenciers, et les articles 2.28, 2.29, 2.30 et 2.31 du Règlement sur le Service des pénitenciers.

Il ressort de la plaidoirie de l'intimé que, même si le Parlement a conféré au commissaire le pouvoir d'édicter des règles (pouvoir assorti, selon les principes régissant les pouvoirs délégués, de restrictions en accord avec sa portée), ces règles n'ont pas valeur de loi parce qu'aucune sanction n'est prévue pour leur violation (à la différence des règlements établis par le gouverneur en conseil). En fait, on prétend que le commissaire aurait pu établir les directives *suo motu* même en l'absence d'une disposition habilitante comme le par. 29(3), et qu'il aurait pu, en toute impunité, ne pas en tenir compte, et que le par. 29(3) n'ajoute rien à son pouvoir administratif.

Il est évident que la *Loi sur les pénitenciers*, même au par. 29(3), habilite le commissaire à établir des règles et directives sans que les détenus aient aucun recours pour assurer leur observance. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les directives doivent nécessairement être qualifiées de purement administratives ou, comme l'a déclaré le tribunal d'instance inférieure, de règles d'administration dont les détenus ne peuvent exiger l'observation. Cette affirmation revient à dire en fait que les règles de procédure, soigneusement élaborées, régissant les auditions et les décisions concernant les accusations pour infractions graves ou manifes-

the benefit of the procedure because the penitentiary authorities have no duty to follow them, although they have been prescribed under statutory authority.

This is much too nihilistic a view of law for me to accept. The fact that a disciplinary board is charged with a duty to inquire into the validity of charges of flagrant or serious offences brought against inmates, with the consequent risk to them of punishment if the charges are proven, does not stand alone; a formal procedure is prescribed for the benefit of inmates so charged, a procedure which is very typically a prescription of natural justice, and the duty to follow it arises from its very prescription. It is enough to refer to s. 13(c) of the directive which states that "no finding shall be made against an inmate . . . charged for a serious or flagrant offence unless [the ensuing provisions for notice, personal appearance and opportunity to make full answer and defence are observed]"; and I would add a reference to s. 13(d) which reads as follows:

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.

The absence of a penal sanction for the rules or directives can be no more compelling on whether law is involved (with a corresponding duty of obedience) than is the absence of a penal sanction in respect of rules of procedure governing the orders of other tribunals which are found by the Courts to be quasi-judicial bodies whose decisions are reviewable under s. 28(1) of the *Federal Court Act*. The reviewing Court imposes a sanction by the very fact of review. Moreover, it is fallacy to contend that rules or directives are less a matter of "law" than are regulations whose breach is punishable. Rules of procedure of a tribunal are addressed to it and to those affected by the powers exercisable by the tribunal, and it would be odd, indeed, if a penal sanction was imposed upon tribunal members for failure to follow them. The sanction for obedience to them rests on the vulner-

tes n'ont aucune valeur extrinsèque, que les appelants ne bénéficient pas de plein droit des procédures établies parce que les autorités pénitentiaires ne sont pas tenues de les suivre, même si elles ont été établies en vertu d'une loi.

Je ne puis souscrire à une vision aussi négative du droit. Le comité de discipline est chargé d'enquêter sur le bien-fondé d'accusations concernant des infractions graves ou manifestes portées contre des détenus, qui peuvent entraîner une peine si elles sont prouvées, mais ce pouvoir est assorti d'une procédure formelle prévue au bénéfice des détenus ainsi accusés, une procédure qui constitue en fait une application typique des règles de justice naturelle, et le devoir de l'observer découle du fait même de son existence. Il suffit de se référer au par. 13c) de la directive, aux termes duquel: «on ne prononcera aucun verdict contre un détenu accusé d'une infraction grave ou manifeste . . . à moins que [les dispositions prévoyant un avis, une comparution en personne et la possibilité de se défendre soient observées]» ainsi qu'au par. 13d), dont voici le texte:

Le verdict de culpabilité ou de non-culpabilité doit être basé strictement sur les 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.

Le fait que les règles ou directives ne sont pas assorties de sanction pénale ne peut être plus déterminant sur le point de savoir si elles ont force de loi (ce qui implique nécessairement l'obligation de s'y conformer) que l'absence de sanction pénale dans le cas des règles de procédure applicables aux ordonnances d'autres tribunaux, que les cours qualifient d'organismes quasi judiciaires et dont les décisions peuvent faire l'objet d'un examen en vertu du par. 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. La révision d'une décision par une Cour d'appel constitue en elle-même une sanction. En outre, c'est un sophisme que de soutenir que les règles ou directives n'ont pas une valeur de «loi» équivalente à celle des règlements dont la violation est punissable. Les règles de procédure d'un tribunal sont établies à son intention et à l'intention des personnes touchées par les pouvoirs qu'il peut exercer, et

ability of the tribunal's decisions if made in disregard of its operating rules.

In a general sense, denial of natural justice by an administrative tribunal empowered to affect the rights of persons subject to its authority is regarded as raising a reviewable error of law and, indeed, as going to jurisdiction. 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. If the procedure is not followed, the tribunal, if it is to escape a review, must seek refuge, as the respondent does here, in asserting that it has no duty to follow the procedure. *Ridge v. Baldwin*<sup>2</sup> is a leading illustration of the unacceptability of such a posture, and that in a case involving disciplinary authority by way of dismissal of a police constable. If anything, the prescriptions in the present case for securing a fair hearing were more detailed than those set out in the police regulations in *Ridge v. Baldwin*. In principle, I see no reason to differentiate between the obligation of the watch committee in that case and that of the respondent here to follow prescribed procedures at the risk of judicial review of an adverse decision or finding.

The very prescriptions in this case are enough to distinguish it from the majority judgment of this Court in *Howarth v. National Parole Board*<sup>3</sup>, a case where the discretionary authority of the Board was left at large.

It is also said by the respondent that the rules or directives involved here are matters of the internal or domestic operation of disciplinary boards. So too, however, are rules of procedure promulgated by such tribunals as labour relations boards for the carrying out of their functions in labour-manage-

il serait pour le moins curieux d'imposer une peine aux membres d'un tribunal pour inobservation de ces règles. La sanction dans ce cas consiste dans la vulnérabilité des décisions du tribunal rendues sans égard aux règles de procédure.

En général, on considère le déni de justice naturelle par un tribunal administratif qui a le pouvoir de porter atteinte aux droits de personnes soumises à son autorité, comme une erreur de droit pouvant donner lieu à un examen et, effectivement, portant atteinte à la compétence. 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. Si la procédure n'est pas suivie, le tribunal, pour éviter la révision de sa décision, doit se retrancher, comme le fait l'intimé en l'espèce, derrière l'affirmation qu'il n'est pas tenu de suivre la procédure. L'arrêt *Ridge v. Baldwin*<sup>2</sup>, une affaire ayant trait au pouvoir disciplinaire de démettre un policier de ses fonctions, montre bien que cette attitude est inacceptable. En l'espèce, les dispositions visant à assurer une audition équitable sont en fait plus précises que les dispositions des règlements de police pertinents dans l'affaire *Ridge v. Baldwin*. En principe, je ne vois aucune raison de distinguer l'obligation du comité de surveillance dans cette affaire, de celle de l'intimé en l'espèce, de suivre les procédures prescrites, au risque d'un examen judiciaire advenant une décision ou une conclusion défavorable.

Les dispositions pertinentes en l'espèce suffisent pour distinguer la présente affaire du jugement rendu à la majorité par cette Cour dans l'affaire *Howarth v. La Commission nationale des libérations conditionnelles*<sup>3</sup>, où le pouvoir discrétionnaire de la Commission n'était pas défini.

L'intimé prétend également que les règles ou directives en question concernent la régie interne des comités de discipline. C'est aussi le cas des règles de procédure édictées par des organismes comme les commissions des relations de travail à l'égard de leurs fonctions dans le domaine des

<sup>2</sup> [1964] A.C. 40.

<sup>3</sup> [1976] 1 S.C.R. 453.

<sup>2</sup> [1964] A.C. 40.

<sup>3</sup> [1976] 1 R.C.S. 453.

ment relations. Yet it has never been doubted that parties subject to the authority of such boards are entitled to the benefit of the rules of procedure and that the boards are under a duty to follow them so long as they remain in force.

It is to me an entirely irrelevant consideration that if Directive No. 213 has the effect I would give it there would be or could be a flood of applications for judicial review arising out of disciplinary proceedings. This could be said in respect of any quasi-judicial proceedings affecting large numbers of persons. The appropriate response is that the administering authority should be expected to obey the prescriptions which it promulgated, and leave it to the Courts to determine whether they have done so if their application of those prescriptions is contested.

I would allow the appeal, set aside the order of the Federal Court of Appeal and remit the case to that Court for its consideration on the merits.

JUDSON J.—I agree with the reasons delivered by Jackett C.J. in the Federal Court of Appeal<sup>4</sup>.

The judgment of Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

PIGEON J.—This is an appeal by leave of this Court from the judgment of the Federal Court of Appeal (Ryan J.A. dissenting) dismissing for lack of jurisdiction, the appellants' application under s. 28 of the *Federal Court Act* for review of a disciplinary order made by the respondent against them. The facts and the relevant provisions of the *Penitentiary Act*, the *Penitentiary Service Regulations* and the Commissioner's directive respecting the award of punishment against inmates, are all stated in the reasons for judgment given by Jackett C.J. and printed in the report of the case at [1976] 2 F.C. 198. The only question is whether the Court below erred in holding that the impugned order did not come within the scope of the opening words of s. 28:

<sup>4</sup> [1976] 2 F.C. 198.

relations ouvrières-patronales. Cependant, il n'a jamais été mis en doute que les parties soumises à l'autorité de ces organismes peuvent bénéficier des règles de procédure et que les organismes en question sont tenus de les suivre tant qu'elles sont en vigueur.

L'argument selon lequel, si la directive n° 213 avait l'effet que je lui accorde, il en résulterait ou pourrait en résulter une avalanche de demandes d'examen judiciaire de procédures de nature disciplinaire, n'est absolument pas pertinent. On pourrait en dire autant de toutes les procédures quasi judiciaires qui touchent un grand nombre de personnes. En fait, il faut répondre à cela que l'on est en droit de s'attendre à ce que l'organisme administratif observe les règles qu'il a établies et qu'il appartient aux tribunaux de déterminer s'il les a respectées, en cas de contestation.

Je rejetterais l'appel, infirmerais l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale et renverrais l'affaire à cette Cour pour qu'elle l'examine au fond.

LE JUGE JUDSON—Je suis d'accord avec les motifs de jugement du juge en chef Jackett de la Cour d'appel fédérale.<sup>4</sup>

Le jugement des juges Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Ce pourvoi interjeté sur autorisation de cette Cour attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge Ryan étant dissident) rejetant, pour défaut de compétence, la demande des appelants présentée en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et visant l'examen d'une décision disciplinaire prononcée par l'intimé contre eux. Les faits et les dispositions pertinentes de la *Loi sur les pénitenciers*, du *Règlement du service des pénitenciers* et de la direction du commissaire relative à l'imposition de peine à des détenus, sont tous énoncés dans les motifs rendus par le juge en chef Jackett et publiés dans [1976] 2 C.F. 198. La seule question à trancher est de savoir si la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en jugeant que la décision ne relevait pas du paragraphe introductif de l'art. 28:

<sup>4</sup> [1976] 2 C.F. 198.

28. (1) Notwithstanding s. 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal . . .

It was not contended on behalf of the respondent that it was not a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of that expression as defined in s. 2 of the *Federal Court Act*. The judgment under appeal rests solely on the view that the impugned decision is an "order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

In his dissenting opinion Ryan J.A. said at pp. 214-215:

In my view then, apart from the possible effect of the Commissioner's Directive, there would not in this case be a requirement that the disciplinary board should act judicially or quasi-judicially. That is not necessarily to say that the board would be free of an obligation to act with fairness. But that is another matter. This, however, leaves the very important question whether the procedural provisions of the Commissioner's Directive No. 213 add to the administrative process a duty to act quasi-judicially. It is far from easy to discover the answer to this question. I do not think that one can say that because, apart from the Directive, a disciplinary function would be purely administrative, the addition of a procedure by way of rules made in the exercise of a delegated power would make no difference. One must inquire whether the rules are such as to impose duties with correlative rights concerning the exercise of the administrative function which require that decisions be made on such a basis as, having regard to relevant authorities, has come to be regarded as at least quasi-judicial.

The majority opinion on that point was expressed by Jackett C.J. as follows at pp. 210-211:

In my view, disciplinary decisions in the course of managing organized units of people such as armies or police forces or in the course of managing institutions such as penal institutions are, whether or not such decisions are of a routine or penal nature, an integral

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral . . .

L'intimé ne nie pas qu'il est «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral» selon la définition de cette expression à l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le jugement attaqué repose uniquement sur l'opinion que la décision contestée est une «ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

Dans sa dissidence, le juge Ryan a déclaré aux pp. 214 et 215:

Donc mis à part cet effet possible de la directive du Commissaire, j'estime qu'en l'espèce, rien n'oblige le comité de discipline à suivre un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Cela ne signifie pas nécessairement que le comité n'est pas tenu de procéder avec équité. Il s'agit là d'un tout autre problème. Cela ne tranche cependant pas la question très importante de savoir si les dispositions relatives à la procédure, contenues dans la directive n° 213 du Commissaire, imposent à l'organe administratif le devoir d'agir de manière quasi judiciaire. Cette question est particulièrement délicate. On ne peut conclure à mon avis que, parce qu'une fonction disciplinaire est purement administrative, sans tenir compte de la directive, l'addition de règles de procédures établies dans l'exercice d'un pouvoir délégué ne change rien. Il faut se demander si ces règles imposent des devoirs et les droits correspondants quant à l'exercice d'une fonction de nature administrative, exigeant ainsi que les décisions soient soumises à un processus donné qui, à la lumière de la jurisprudence pertinente, est maintenant tout au moins considéré comme quasi judiciaire.

Le juge en chef Jackett a exprimé comme suit l'opinion de la majorité sur cette question (aux pp. 210 et 211):

A mon avis, des décisions en matière disciplinaire prises aux fins de l'administration de groupes organisés de personnes comme les armées ou les forces de police ou aux fins de l'administration d'institutions comme les institutions pénitentiaires, qu'il s'agisse de décisions

part of the management operation. As a matter of sound administration, as such decisions touch in an intimate way the life and dignity of the individuals concerned, they must be, and must appear to be, as fair and just as possible. For that reason, as I conceive it, there has grown up, where such decisions are of a penal nature, a practice of surrounding them with the phraseology and trappings of criminal law procedure. Nevertheless, in my view, disciplinary decisions are essentially different in kind from the class of administrative decisions that are impliedly required, in the absence of express indication to the contrary, to be made on a judicial or quasi-judicial basis in such a way that they can be supervised by judicial process. In my view, that is the principle underlying *Howarth v. National Parole Board*, *The Queen v. White*, *Regina v. Metropolitan Police Commissioner Ex parte Parker*, and *Ex parte Fry*. 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 s. 28 of the *Federal Court Act*.

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. Section 13 of the directive reads:

### 13. 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.

c. No finding shall be made against an inmate charged under s. 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;

administratives courantes ou de nature pénale sont partie intégrante du système administratif. Aux fins d'une saine administration, ces décisions, puisqu'elles touchent intimement la vie et la dignité des individus concernés, doivent être et donner l'apparence d'être aussi équitables et justes que possible. C'est à mon avis pour cette raison que s'est développée à l'égard des décisions de nature pénale la pratique d'utiliser la phraseologie et la procédure propres au droit criminel. Néanmoins, j'estime que les décisions de nature disciplinaire sont essentiellement différentes des décisions de nature administrative qui sont implicitement soumises, en l'absence d'indication expresse à l'effet contraire, à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et susceptibles d'examen judiciaire. A mon avis, ce principe est à la base des arrêts *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*, *La Reine c. White*, *La Reine c. Metropolitan Police Commissioner Ex. p. Parker*, et *Ex. p. Fry*. 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*.

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. L'article 13 de la directive se lit comme suit:

### 13. 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.

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.

There remains, however, the question whether the directive is to be considered as "law" within the wording of s. 28. In this connection, it is necessary to consider the effect of s. 29 of the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6:

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 this 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.

(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 les 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.

Il reste à déterminer si, au sens de l'art. 28, la décision du comité se trouvait «légalement» soumise au processus prescrit par la directive. A cet égard, il s'avère nécessaire d'étudier la portée de l'art. 29 de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, c. P-6.

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) 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.

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<sup>5</sup>, at p. 107, would be applicable:

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. In a

<sup>5</sup> [1947] A.C. 87.

(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.

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*<sup>5</sup> à propos des décrets adoptés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, à la p. 107:

[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. Dans

<sup>5</sup> [1947] A.C. 87.

footnote at p. 212 of the report, Jockett C.J. refers to the decision of this Court in *Association of Radio and T.V. Employees v. C.B.C.*<sup>6</sup>, where the unanimous view was that a board of arbitration set up as required by *The Canada Labour Code* pursuant to a collective agreement, was held not to be a "federal board, commission or other tribunal" within the *Federal Court Act* because it could not be said that its jurisdiction was conferred by or under an Act of the Parliament of Canada:

I cannot regard the bare direction for a provision for final settlement of all differences as to the meaning or violation of the terms of a collective agreement as bringing any instrument for such settlement, be it a board of arbitration as in this case or some other agency, within the category of the public tribunals which are envisaged by the definition in s. 2(g). (*per* Laskin J., as he then was, at p. 134).

As in the Court below, appellants sought to draw an inference from sub. (6) of s. 28 which is in the following terms:

(6) Notwithstanding subsection (1), no proceeding shall be taken thereunder in respect of a decision or order of the Governor in Council, the Treasury Board, a superior court or the Pension Appeals Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act*.

In my view this provision cannot be read as implying that all federal tribunals other than those enumerated, come within subs. (1). This is a purely negative provision and there is no reason to construe it as an exhaustive enumeration of all tribunals whose orders are not subject to review by the Federal Court of Appeal under s. 28. It is to be noted that subs. (6) mentions a superior court among the exclusions although the definition of "federal board, commission or other tribunal" excludes any person appointed under s. 96 of the *B.N.A. Act*. Subsection (6) is, therefore, to a certain extent, for greater certainty only.

une note en bas de la p. 212 du recueil, le juge en chef Jockett se réfère à l'arrêt de la Cour, *Association des employés de Radio et de Télévision du Canada c. Radio-Canada*<sup>6</sup>, où il fut jugé à l'unanimité qu'un conseil d'arbitrage établi conformément au *Code canadien du travail*, en application d'une convention collective, ne constitue pas «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral» au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*, parce que sa compétence ne lui est pas attribuée par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi:

Je ne puis regarder la directive stricte d'insérer une disposition pour le règlement définitif de tout différend concernant le sens ou la violation des conditions d'une convention collective comme ramenant tout instrument de semblable règlement, qu'il s'agisse d'un conseil d'arbitrage comme c'est ici le cas ou de quelque autre organisme, dans la catégorie des tribunaux publics qu'envisage la définition contenue à l'art. 2, al. g). (le juge Laskin, alors juge puîné, à la p. 134).

Comme devant la Cour d'appel, les appelants ont invoqué le par. 28(6) pour étayer leur thèse. En voici le texte:

(6) Nonobstant le paragraphe (1), aucune procédure ne doit être instituée sous son régime relativement à une décision ou ordonnance du gouverneur en conseil, du conseil du Trésor, d'une cour supérieure ou de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

A mon avis, on ne peut donner à ce texte l'effet de rendre le par. (1) applicable à tous les tribunaux qui n'y sont pas énumérés. C'est une disposition purement négative et il n'y a aucune raison de l'interpréter comme une liste exhaustive de tous les tribunaux dont les décisions ne peuvent être soumises à l'examen de la Cour d'appel fédérale en vertu de l'art. 28. Je souligne que le par. (6) mentionne «une cour supérieure» parmi les exclusions, bien que la définition d'«office, commission ou autre tribunal fédéral» exclue toute personne nommée en vertu de l'art. 96 de l'*Acte de l'A.N.B.* Dans une certaine mesure, le par. (6) ne sert donc qu'à lever tout doute.

<sup>6</sup> [1975] 1 S.C.R. 118.

<sup>6</sup> [1975] 1 R.C.S. 118.

I think Jackett C.J. correctly disagreed with the view expressed by the Ontario Court of Appeal in *Regina v. Beaver Creek Correctional Camp, Ex parte McCaud*<sup>7</sup> that the possibility of reduction of statutory remission by disciplinary decisions would imply a duty to act judicially. In this respect, I would point out that in *Howarth v. National Parole Board*<sup>8</sup> Beetz J. noted that the loss of statutory remission and earned remission upon parole revocation does not change the nature of the decision of the Parole Board when it revokes a parole granted to an inmate (at pp. 475-476):

It may be unfortunate that, under s. 20(1) of the *Parole Act*, statutory remission for time served on parole by an inmate and earned remission standing to an inmate's credit at the time of his release on parole be lost automatically upon revocation, particularly since parole may be suspended and, presumably, revoked for reasons which are not necessarily connected with a breach of the terms or conditions of the parole. However, this in my view does not change the nature of the decision of the Parole Board when it revokes a parole granted to an inmate.

In view of the numerous references to *Howarth* as well as to *Saulnier v. Quebec Police Commission*<sup>9</sup> and having in mind Addy J.'s comments in *B. v. Commission of Inquiry*<sup>10</sup> cited by Walsh J. in *Desjardins v. National Parole Board*<sup>11</sup>, I will make some further observations on those two cases.

*Howarth* concerned an application under s. 28 of the *Federal Court Act*. The question was whether the Parole Board was under a legal duty to act judicially in revoking a parole. In the earlier case

A mon avis, le juge en chef Jackett a raison de ne pas partager l'opinion exprimée par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Regina v. Beaver Creek Correctional Camp, Ex parte McCaud*<sup>7</sup> selon laquelle la possibilité d'une diminution de la réduction statutaire de peine par une décision disciplinaire implique le devoir d'agir conformément au processus judiciaire. A ce sujet, je signale que, dans l'arrêt *Howarth c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*<sup>8</sup>, le juge Beetz a fait remarquer que la perte de la réduction statutaire de peine et de la réduction méritée de peine en raison de la révocation de la libération conditionnelle ne change pas la nature de la décision de la Commission des libérations conditionnelles lorsqu'elle révoque une libération conditionnelle accordée à un détenu (aux pp. 475 et 476):

Il peut-être malheureux qu'en vertu du par. (1) de l'art. 20 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la réduction statutaire de peine pour la période purgée lorsque le détenu était en libération conditionnelle et la réduction méritée inscrite à son crédit au moment de sa mise en liberté sous libération conditionnelle soient perdues automatiquement lors de la révocation de la libération, surtout si l'on tient compte du fait que la libération peut être suspendue et, présumément, révoquée pour des motifs qui ne sont pas nécessairement reliés à la violation des modalités de la libération conditionnelle. Cela, cependant, n'a pas pour effet, à mon avis, de changer la nature de la décision de la Commission des libérations conditionnelles lorsqu'elle révoque une libération conditionnelle accordée à un détenu.

Vu les nombreux renvois aux arrêts *Howarth* et *Saulnier c. La Commission de police du Québec*<sup>9</sup> et les commentaires du juge Addy dans *B. c. La Commission d'enquête*<sup>10</sup> cités par le juge Walsh dans *Desjardins c. La Commission nationale des libérations conditionnelles*<sup>11</sup>, je me permettrai certaines observations sur ces deux arrêts.

L'arrêt *Howarth* portait sur une demande présentée en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il s'agissait de déterminer si la Commission des libérations conditionnelles est légalement

<sup>7</sup> [1969] 1 O.R. 373.

<sup>8</sup> [1976] 1 S.C.R. 453.

<sup>9</sup> (1975), 57 D.L.R. (3d) 545.

<sup>10</sup> [1975] F.C. 602.

<sup>11</sup> [1976] 2 F.C. 539.

<sup>7</sup> [1969] 1 O.R. 373.

<sup>8</sup> [1976] 1 R.C.S. 453.

<sup>9</sup> (1975), 57 D.L.R. (3d) 545.

<sup>10</sup> [1975] C.F. 602.

<sup>11</sup> [1976] 2 C.F. 539.

of *Ex parte McCaud*<sup>12</sup> it had been held that this was not in any way a judicial decision and, therefore, in the view of the majority, it was sufficient to find that subsequent amendments implied no change in that situation. It might perhaps be useful to add that s. 11 of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2, reads:

11. The Board, in considering whether parole should be granted or revoked, is not required to grant a personal interview to the inmate or to any person on his behalf.

In *Saulnier* the application was for a writ of evocation equivalent to *certiorari* under art. 846 C.C.P. The duty of the Police Commission to act judicially is spelled out in s. 24 of the *Police Act*, 1968 (Qué.), c. 17:

The Commission shall not, in its reports, censure the conduct of a person or recommend that punitive action be taken against him unless it has heard him on the facts giving rise to such censure or recommendation. Such obligation shall cease, however, if such person has been invited to appear before the Commission within a reasonable delay and has refused or neglected to do so. Such invitation shall be served in the same manner as a summons under the Code of Civil Procedure.

However, the majority of the Court of Appeal had held that the Commission was not obliged to act judicially relying on the view expressed in this Court in *Guay v. Lafleur*<sup>13</sup>, at p. 18:

... the maxim "*audi alteram partem*" does not apply to an administrative officer whose function is simply to collect information and make a report and who has no power either to impose a liability or to give a decision affecting the rights of parties.

We were unanimously of the opinion that the function of the Police Commission was not simply to collect information and make a report but that

tenu d'agir de façon judiciaire lorsqu'elle révoque une libération conditionnelle. Dans une affaire antérieure, *Ex parte McCaud*<sup>12</sup>, la Cour avait jugé qu'il ne s'agissait aucunement d'une décision de nature judiciaire et l'opinion de la majorité a été qu'en conséquence, il suffisait de constater que les modifications législatives subséquentes n'avaient pas changé la situation. Il est peut-être utile d'ajouter que l'art. 11 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* (S.R.C. 1970, c. P-2) se lit comme suit:

11. La Commission, en étudiant la question de savoir s'il faut octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant au nom de celui-ci.

Dans l'arrêt *Saulnier*, on demandait un bref d'évocation, équivalant à un bref de *certiorari*, en vertu de l'art. 846 du C.p.c. L'article 24 de la *Loi de police*, 1968 (Qué.), c. 17, énonce comme suit le devoir de la Commission de police d'agir de façon judiciaire:

La Commission ne peut, dans ses rapports, blâmer la conduite d'une personne ou recommander que des sanctions soient prises contre elle à moins de l'avoir entendue sur les faits qui donnent lieu à un tel blâme ou à une telle recommandation. Toutefois cette obligation cesse si cette personne a été invitée à se présenter devant la Commission dans un délai raisonnable et si elle a refusé ou négligé de le faire. Cette invitation est signifiée de la même façon qu'une assignation en vertu du Code de procédure civile.

Cependant, la majorité de la Cour d'appel avait jugé que la Commission n'était pas tenue d'agir de façon judiciaire, en se fondant sur l'opinion de cette Cour dans l'arrêt *Guay c. Lafleur*<sup>13</sup>, à la p. 18:

[TRADUCTION] ... la maxime «*audi alteram partem*» ne s'applique pas à un agent d'administration dont la fonction consiste simplement à recueillir des renseignements et à faire un rapport et qui n'a aucunement le pouvoir d'imputer une responsabilité ni de rendre une décision portant atteinte aux droits des parties.

Cette Cour a statué à l'unanimité que le rôle de la Commission de police ne se limite pas à recueillir des renseignements et faire un rapport mais que ce

<sup>12</sup> [1965] 1 C.C.C. 168.

<sup>13</sup> [1965] S.C.R. 12.

<sup>12</sup> [1965] 1 C.C.C. 168.

<sup>13</sup> [1965] R.C.S. 12.

this report on which action could be taken did affect the rights of the applicant. Judicial review was granted because, not only was there a duty to act judicially but the decision affected the rights of the applicant. At the risk of repetition I will stress that this does not mean that whenever the decision affects the right of the applicant, there is a duty to act judicially.

I would dismiss the appeal.

*Appeal dismissed, LASKIN C.J. and MARTLAND, SPENCE and DICKSON JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellants: R. P. Price, Kingston, and J. W. Conroy, Abbotsford.*

*Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.*

rapport qui peut avoir des suites, portait atteinte aux droits du requérant. L'examen judiciaire a été accordé non seulement parce qu'il existait un devoir d'agir de façon judiciaire mais également parce que la décision portait atteinte aux droits du requérant. Au risque de me répéter, cela ne signifie pas que chaque fois qu'une décision porte atteinte aux droits d'un requérant, il existe un devoir d'agir de façon judiciaire.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

*Pourvoi rejeté, le juge en chef LASKIN et les juges MARTLAND, SPENCE et DICKSON étant dissidents.*

*Procureurs des appelants: R. P. Price, Kingston, et J. W. Conroy, Abbotsford.*

*Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada.*