

Lenard John Howarth *Appellant;*
and

National Parole Board *Respondent.*

1974: May 14, 15; 1974: October 11.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Courts—Supervisory power—Parole—Revocation order by Parole Board—Order not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis—Order not reviewable by Federal Court of Appeal—Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

The Federal Court of Appeal quashed an application under s. 28 of the *Federal Court Act* to review an order of the National Parole Board revoking a parole granted to appellant. It was held that the order was of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Appellant obtained leave to appeal to this Court.

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

Per Martland, Judson, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: Section 28 of the *Federal Court Act* operates as an exception to the general provision of s. 18, whereby supervisory jurisdiction over federal boards is wholly transferred from the Superior Courts of the Provinces to the Trial Division of the Federal Court. The new remedy created by s. 28 is restricted in its application to judicial decisions or to administrative orders required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. A section 28 application leaves intact all the common law remedies in cases where it is without application.

In *Ex parte McCaud*, this Court affirmed the judgment of Spence J. holding, on an application for a writ of *habeas corpus* with respect to an order revoking the applicant's parole, that it was "a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not in any way a judicial determination". Therefore it was correctly held that the revocation order in question was "not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis". No use was made for

Lenard John Howarth *Appellant;*
et

La commission nationale des libérations conditionnelles *Intimée.*

1974: les 14 et 15 mai; 1974: le 11 octobre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Cours—Pouvoir de surveillance—Libération conditionnelle—Ordonnance de révocation par la Commission nationale des libérations conditionnelles—Ordonnance non soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire—Ordonnance non sujette à examen par Cour d'appel fédérale—Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

La Cour d'appel fédérale a annulé une requête faite en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* à l'encontre d'une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant la libération conditionnelle de l'appelant, telle ordonnance étant jugée par la Cour d'appel de nature administrative et non légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'appelant a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour.

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

Les juges Martland, Judson, Pigeon, Beetz et de Grandpré: L'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* fait exception à la règle générale de l'art. 18, en vertu duquel le pouvoir de surveillance sur les offices fédéraux est entièrement transféré des cours supérieures des provinces à la Division de première instance de la Cour fédérale. L'application du nouveau recours institué par l'art. 28 est restreinte aux décisions ou ordonnances de nature administrative qui sont légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'article 28 laisse intacts tous les recours de droit commun dans les cas où il ne s'applique pas.

Dans *Ex parte McCaud*, cette Cour a confirmé le jugement de M. le juge Spence qui avait dit, sur une demande de bref d'*habeas corpus*, faite à la suite d'une ordonnance qui révoquait la libération conditionnelle du requérant: «cette décision est de nature administrative et n'est aucunement une décision judiciaire». La Cour d'appel fédérale a donc à bon droit statué que la décision n'était pas «légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.» Il n'y a pas lieu de reconsidérer ce

reconsidering what was decided in *Ex parte McCaud*. The new wording of what is now s. 16(4) of the *Parole Act* which adds an explicit direction to the Board to make inquiries before reaching its decision does not imply an intention to require the Board to act on a judicial or quasi-judicial basis in revoking a parole.

Per Beetz J.: The implications of s. 20 of the *Parole Act* are unfortunate. However, this does not change the nature of the decision of the Parole Board when it revokes a parole granted to an inmate.

Per Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ., dissenting: Section 18 of the *Federal Court Act* confers upon the Trial Division of the Federal Court exclusive original jurisdiction to issue prerogative writs and to grant declaratory relief against any federal board, commission or other tribunal, but the Trial Division has only such jurisdiction in respect to prerogative writs as is not conferred by s. 28(1) upon the Appeal Division. If the jurisdiction conferred on the Federal Court of Appeal by s. 28(1) is to be rendered unavailable, the impugned decision or order must meet two criteria: (1) it must be of an administrative nature, and (2) the board or tribunal must be free of any duty to decide on a judicial or quasi-judicial basis, that is, free of any obligation to give effect to the principle of natural justice. The duty of acting judicially may be implied from the nature of the power given to the board or other tribunal in question, the power to deal with the personal or property rights of the subject being a criterion. The seriousness of the consequence or deprivation for the individual affected by the decision of the board or tribunal exercising statutory powers is manifestly the principal factor in determining whether the board or other tribunal is required to act judicially or quasi-judicially. It is not necessary that a body should be a court of law or that it have before it a form of *lis inter partes* before it falls under a duty to act judicially.

In cases where the National Parole Board decides, under s. 16 of the *Parole Act*, to revoke a parole, it is acting in a judicial capacity because the orders of the Board have a conclusive effect, not being subject to appeal or review (s.23); they are adjudicative, not investigatory or advisory; and they have a serious adverse effect upon "rights". In deciding the Board makes two

qui a été décidé dans *Ex parte McCaud*. L'addition d'une directive explicite prescrivant à la Commission d'effectuer des enquêtes avant de rendre sa décision que l'on trouve dans le nouveau texte de ce qui est maintenant le par. (4) de l'art. 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, n'implique pas l'intention d'obliger la Commission à agir selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire lorsqu'elle révoque une libération.

Le juge Beetz: Les implications de l'art. 20 de la *Loi sur les libérations conditionnelles* sont regrettables. Cependant, cela n'a pas pour effet de changer la nature de la décision de la Commission des libérations conditionnelles lorsqu'elle révoque une libération conditionnelle accordée à un prévenu.

Le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson, dissidents: L'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Division de première instance de la Cour fédérale compétence exclusive en première instance pour émettre les brefs de prérogative et pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral, mais la Division de première instance ne possède à l'égard des brefs de prérogative que la compétence qui n'est pas attribuée à la Division d'appel en vertu du par. (1) de l'art. 28. Pour que la compétence attribuée à la Cour d'appel fédérale par le par. (1) de l'art. 28 ne puisse être exercée, la décision ou ordonnance attaquée doit répondre à deux critères: (1) elle doit être de nature administrative, et (2) l'office ou tribunal ne doit pas avoir d'obligation de décider selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire, c.-à-d. d'obligation d'observer les principes de justice naturelle. L'obligation d'agir de façon judiciaire peut découler implicitement de la nature du pouvoir attribué à l'office ou autre tribunal en question, le pouvoir de statuer sur les droits personnels ou les droits de propriété de citoyen constituant un critère. La gravité de la conséquence ou de la privation pour l'individu visé par la décision de l'office ou du tribunal exerçant des pouvoirs statutaires est évidemment le principal élément pour déterminer si l'office ou autre tribunal doit agir de façon judiciaire ou quasi judiciaire. Il n'est pas nécessaire qu'un organisme soit une cour de justice ou qu'il soit saisi d'un *lis inter partes* quelconque pour qu'il doive agir de façon judiciaire.

Lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles décide, en vertu de l'art. 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* de révoquer une libération conditionnelle, elle agit à titre judiciaire parce que l'ordonnance de la Commission emporte effet définitif d'appel ou de révision (art. 23), qu'elle est non adjudicative, investigatoire ou consultative, et qu'elle a

separate and distinct determinations: (a) Have the terms and conditions of parole been violated? (b) If so, is revocation warranted? Parole revocation may seriously and adversely affect "rights" of a paroled inmate. When an inmate is granted parole, he is entitled to expect that if he observes the terms and conditions of his parole and is otherwise of good behaviour, he will remain at large. Serious consequences result from revocation of parole, including reincarceration, loss of statutory remission, and no credit for time served on parole.

In *Ex parte McCaud*, Spence J. was adverting to the traditional distinction between a decision of a judicial nature and a decision of an administrative nature and not to the novel type of decision introduced by s. 28(1) of the *Federal Court Act*, which came into effect after the judgment was delivered in *McCaud*. Since *McCaud*, s. 16(4) of the *Parole Act* has been amended to require the Board upon referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, to make the necessary inquiries and upon reviewing the evidence so obtained, to reach a decision. This amendment serves to aid in characterizing the parole revocation function of the National Parole Board as judicial or quasi-judicial and in distinguishing between *McCaud* and the case at bar.

[*Ex parte McCaud*, [1965] 1 C.C.C. 168, followed. *St. John v. Fraser*, [1935] S.C.R. 441; *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All E.R. 66; *Durayappah v. Fernando*, [1967] 2 A.C. 337; *Morrisey v. Brewer* (1972), 92 S. Ct. 2593; *Brooks v. Pavlick*, [1964] S.C.R. 108; *R. v. Manchester Legal Aid Committee, ex parte R. A. Brand & Co. Ltd.*, [1952] 2 Q.B. 413; *R. v. Brighton and Area Rent Tribunal*, [1950] 2 K.B. 410; *Board of Health for the Township of Saltfleet v. Knapman*, [1956] S.C.R. 877; *R. v. Gaming Board*, [1970] 2 All. E.R. 528; *In re Nakkuda Ali v. Jayaratne*, [1951] A.C. 66; *Bonanza Creek Hydraulic Concession v. The King* (1908), 40 S.C.R. 281, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ quashing an application to review an

des conséquences préjudiciables graves sur «des droits». En rendant une décision la Commission tranche deux questions séparées et distinctes: a) Y a-t-il eu violation des modalités de la libération conditionnelle? b) Dans l'affirmative, la révocation est-elle justifiée? L'ordonnance de révocation de libération conditionnelle a des conséquences préjudiciables graves sur «les droits» du détenu à la liberté conditionnelle. Lorsqu'une libération conditionnelle lui est accordée le détenu a le droit de s'attendre que s'il observe les modalités de sa libération et qu'il a d'autre part une bonne conduite, il demeurera en liberté. La révocation de libération conditionnelle peut avoir des conséquences sérieuses, dont la réincarcération, la perte de la réduction statutaire et aucune réduction de peine pour la période de la sentence purgée en liberté conditionnelle.

Dans l'arrêt *Ex parte McCaud* le juge Spence faisait allusion à la distinction traditionnelle entre une décision de nature judiciaire et une décision de nature administrative et non pas à la nouvelle catégorie de décisions introduite par l'art. 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* mise en vigueur après le jugement rendu dans l'arrêt *McCaud*. Depuis cet arrêt, l'art. 16(4) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* a été modifié de façon à imposer à la Commission, lorsque lui est envoyé le cas d'un détenu à libération conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, une obligation d'effectuer les enquêtes nécessaires et, d'après la preuve ainsi obtenue et son examen, de rendre une décision. Cette modification caractérise le pouvoir de révocation de libération conditionnelle exercé par la Commission nationale des libérations conditionnelles comme un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire et permet de faire la distinction entre l'arrêt *McCaud* et la présente affaire.

[Arrêt suivi: *Ex parte McCaud*, [1965] 1 C.C.C. 168. Arrêts mentionnés: *St. John c. Fraser*, [1935] R.C.S. 441; *Ridge v. Baldwin*, [1963] 2 All. E.R. 66; *Durayappah v. Fernando*, [1967] 2 A.C. 337; *Morrisey v. Brewer* (1972), 92 S. Ct. 2593; *Brooks c. Pavlick*, [1964] R.C.S. 108; *R. v. Manchester Legal Aid Committee, ex parte R.A. Brand & Co. Ltd.*, [1952] 2 Q.B. 413; *R. v. Brighton and Area Rent Tribunal*, [1950] 2 K.B. 410; *Board of Health for the Township of Saltfleet c. Knapman*, [1956] R.C.S. 877; *R. v. Gaming Board*, [1970] 2 All. E.R. 528; *In re Nakkuda Ali v. Jayaratne*, [1951] A.C. 66; *Bonanza Creek Hydraulic Concession c. Le Roi*. (1908), 40 R.C.S. 281.]

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel fédérale¹ annulant une requête à l'encontre d'une

¹ [1973] F.C. 1018.

¹ [1973] C.F. 1018.

order of the National Parole Board revoking a parole. Appeal dismissed, Laskin C.J. and Spence and Dickson JJ. dissenting.

R. R. Price, for the appellant.

A. C. Pennington and *R. G. Vincent*, for the respondent.

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

DICKSON J. (*dissenting*)—The question in this appeal is whether the Federal Court of Appeal has jurisdiction to entertain a motion to review or set aside an order of the National Parole Board revoking a parole. The question is an important one for the law has erected manifold safeguards to protect the civil rights of a person accused of crime, and gives to a person released on probation a protective shield of due process, (*Criminal Code* s. 664) but has hitherto evinced small regard for the civil rights of a person to whom parole has been granted. It falls now to decide whether the enactment of the *Federal Court Act* has changed all of that.

As the question at this time is only one of jurisdiction, properly speaking no facts have yet been found. The facts alleged however on behalf of the appellant, Lenard John Howarth, are these: Howarth is held in close custody at Joyceville Institution, Canadian Penitentiary Service. He was sentenced on February 25, 1969 to a term of seven years for armed robbery. He was granted parole on May 6, 1971, and during the academic years 1971-72 and 1972-73 was enrolled as a full-time student in the Faculty of Sociology at Queen's University. He was gainfully employed almost continually from the date of his release on parole until suspension of the parole. On or about August 3, 1973, his parole was suspended and he was taken into custody. A charge of indecent assault was laid against him. To this charge he pleaded not guilty and September 18, 1973, was set as the date for a

ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant une libération conditionnelle. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et les juges Spence et Dickson étant dissidents.

R. R. Price, pour l'appelant.

A. C. Pennington et *R. G. Vincent*, pour l'intimée.

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

LE JUGE DICKSON (*dissident*)—La question en litige est de savoir si la Cour d'appel fédérale est compétente à connaître d'une requête faite pour examiner ou annuler une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant une libération. La question est importante car si la loi a établi diverses garanties pour protéger les droits civils d'une personne accusée d'un crime, et permet à la personne libérée sous le régime d'une ordonnance de probation de jouir de la protection offerte par une application régulière de la loi, (art. 664 du *Code criminel*), elle a cependant jusqu'à présent manifesté peu d'égard pour les droits civils d'une personne jouissant d'une libération conditionnelle. Il nous incombe maintenant de décider si l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale* a changé tout cela.

Comme pour le moment il s'agit seulement d'une question de compétence, à proprement parler les faits n'ont pas encore été établis. Cependant les faits allégués au nom de l'appelant, Lenard John Howarth, sont les suivants: Howarth était détenu à l'institution de Joyceville du Service canadien des pénitenciers. Il a été condamné le 25 février 1969 à sept ans de prison pour vol à main armée. Il a obtenu la libération conditionnelle le 6 mai 1971 et durant les années universitaires de 1971-72 et 1972-73 il était inscrit comme étudiant à plein temps à la Faculté de Sociologie de l'Université Queen's. Il a presque continuellement occupé un emploi rémunérateur de la date de sa libération conditionnelle jusqu'à la suspension de celle-ci. Le 3 août 1973, ou vers cette date, sa libération conditionnelle a été suspendue et il a été mis sous garde. Une plainte d'attentat à la pudeur a été

preliminary inquiry into the charge. On September 14, 1973, however, the charge against him was withdrawn. Notwithstanding, four days later he was advised that his parole had been revoked by the National Parole Board on September 11, 1973, and he has continued in custody. He avers that, though he has repeatedly requested it, at no time has he been given any statement of the reason for revocation of his parole. The Parole Board says it is under no duty to enlighten Mr. Howarth nor to give him an opportunity to be heard.

Section 28(1) of the *Federal Court Act* reads:

Notwithstanding section 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, upon the ground that the board, commission or tribunal

- (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
- (b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
- (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

The apparent purpose and effect of s. 28(1) is generally to assure judicial review by the Federal Court of Appeal of the decisions or orders of all federal boards, commissions and other tribunals—and by definition the National Parole Board is a federal board—upon one or more of the three stated grounds. Its ambit embraces all decisions or orders of a judicial nature and certain decisions and orders of a purely administrative nature. The

portée contre lui. Il a plaidé non coupable à cette accusation et la date de l'enquête préliminaire a été fixée au 18 septembre 1973. Cependant, le 14 septembre 1973, on retira la plainte portée contre lui. Néanmoins, quatre jours plus tard, il fut informé que la Commission nationale des libérations conditionnelles avait, le 11 septembre 1973, révoqué sa libération conditionnelle; il est toujours sous garde. Il affirme que, bien qu'il l'ait demandé à maintes reprises, il n'a jamais été informé du motif de la révocation de sa libération. La Commission des libérations conditionnelles déclare qu'elle n'est pas obligée de fournir des éclaircissements à M. Howarth sur le sujet ni de lui donner l'occasion d'être entendu.

Le par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* se lit comme suit:

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, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

- a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
- c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Le but et l'effet apparents du par. (1) de l'art. 28 est de façon générale de garantir que la Cour d'appel fédérale pourra examiner les décisions ou ordonnances de tous les offices, commissions et autres tribunaux fédéraux—and par définition la Commission des libérations conditionnelles est une commission fédérale—sur un ou plus d'un des trois motifs énoncés. Le paragraphe englobe toutes les décisions ou ordonnances de nature judiciaire et

only decisions or orders of an administrative nature which are outside or beyond judicial supervisory range are those to be found within the double-negative phrase "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." The two faces of the exception are not disjunctive: both have to be present. Decisions and orders of an administrative nature are indeed reviewable, the only exception being those which are "not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." The question therefore which must be asked, is whether there is anything which requires the National Parole Board, in deciding whether to revoke a parole, to act on a judicial or quasi-judicial basis. Counsel for the Board properly concedes that such a duty may be statutory or may arise at common law.

certaines décisions ou ordonnances de nature purement administrative. Les seules décisions ou ordonnances de nature administrative qui ne tombent pas sous le pouvoir de surveillance sont celles mentionnées dans la proposition à double négation «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Les deux éléments de l'exception ne sont pas disjunctifs: tous deux doivent être présents. Les décisions et ordonnances de nature administrative sont en effet assujetties à l'examen judiciaire, les seules exceptées étant celles qui ne sont «pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». La question qu'il faut donc se poser est de savoir si la Commission nationale des libérations conditionnelles est obligée, d'une façon ou d'une autre, lorsqu'elle décide la révocation d'une libération conditionnelle, d'agir selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire. L'avocat de la Commission admet à juste titre qu'une telle obligation peut être dictée par la loi ou découler du droit commun.

Section 18 of the Act confers upon the Trial Division of the Federal Court exclusive original jurisdiction to issue the prerogative writs and to grant declaratory relief against any federal board, commission or other tribunal but the Trial Division has only such jurisdiction in respect of the prerogative writs as is not conferred by s. 28(1) upon the Appeal Division. This is clear from the prefatory words of s. 28(1), "Notwithstanding section 18" and from s. 28(3) of the Act which provides that where the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order. The grounds upon which the "review and set aside" remedy of s. 28 is made available are essentially the same as, though broader than, those on which *certiorari* traditionally is issued to quash administrative decision. The combined effect of ss. 28(1) and 28(3) would seem to be to narrow the jurisdiction of the Trial Division in respect of *certiorari* to the point of disappearance but to make available in the Court of Appeal the new and enlarged "review and set aside" remedy in respect of deci-

L'art. 18 de la Loi confère à la Division de première instance de la Cour fédérale compétence exclusive en première instance pour émettre les brefs de prérogative et pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral, mais la Division de première instance ne possède à l'égard des brefs de prérogative que la compétence qui n'est pas attribuée à la Division d'appel en vertu du par. (1) de l'art. 28. Ceci ressort clairement des termes préliminaires du par. (1) de l'art. 28, «nonobstant l'article 18», et du par. (3) de l'art. 28 de la Loi qui édicte que lorsque la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître d'une procédure relative à cette décision ou ordonnance. Les motifs qui permettent le recours pour «examen et annulation» sous le régime de l'art. 28 sont essentiellement les mêmes, bien que plus généraux, que ceux qui traditionnellement justifient le *certiorari* pour infirmer une décision administrative. Les par. (1) et (3) combinés de l'art. 28 sembleraient avoir pour effet de restreindre la compétence de la Division de pre-

sions or orders of federal boards, commissions or tribunals. The only decisions or orders exempted from this all-embracing jurisdiction are those of "an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." If the jurisdiction conferred on the Federal Court of Appeal by s. 28(1) is to be rendered unavailable, the impugned decision or order must meet two criteria (1) it must be of an administrative nature, (2) the board or tribunal must be free of any duty to decide on a judicial or quasi-judicial basis *i.e.* free of any obligation to give effect to the principles of natural justice. The word "judicial" may refer to those duties which are discharged in public by a judge following formal legal procedures in resolving a *lis inter partes* or it may refer to administrative duties which need not be discharged in public and to the discharge of which a large measure of policy and expediency may properly be applied but in respect of which certain elemental norms of justice and fair play must be brought to bear, minimally the right to know and to respond before suffering serious loss. It means, as Davis J. said in *St. John v. Fraser*², at p. 452 "that the tribunal, while exercising administrative functions, must act 'judicially' in the sense that it must act fairly and impartially." Whether or not such a duty to act judicially exists will depend upon the circumstances of the particular case and the construction of the relevant statute. The duty of acting judicially may be implied from the nature of the power given to the board or other tribunal in question, the power to deal with the personal or property rights of the subject being a criterion. The seriousness of the consequence or deprivation for the individual affected by the decision of the board or tribunal exercising statutory powers is manifestly the principle factor in determining whether the board or other tribunal is required to

mière instance à l'égard du *certiorari* au point de la supprimer mais de confier à la Cour d'appel le recours nouveau et élargi du droit «d'examen et d'annulation» à l'égard des décisions et ordonnances des offices, commissions ou tribunaux fédéraux. Les seules décisions ou ordonnances exemptées de cette compétence universelle sont celles «de nature administrative non légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Pour que la compétence attribuée à la Cour d'appel fédérale par le par. (1) de l'art. 28 ne puisse être exercée, la décision ou ordonnance attaquée doit répondre à deux critères: (1) elle doit être de nature administrative, et (2) l'office ou tribunal ne doit pas avoir d'obligation de décider selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire, c.-à-d. d'obligation d'observer les principes de justice naturelle. Le mot «judiciaire» peut désigner les fonctions qui sont exercées publiquement par un juge à la suite de procédures judiciaires régulières visant à faire décider un *lis inter partes*, ou il peut désigner les fonctions administratives qu'il n'est pas nécessaire d'exercer en public et dans l'exercice desquelles on peut à juste titre tenir largement compte de politiques ou de commodité mais en se devant de respecter certains critères élémentaires de justice et d'équité, soit au moins le droit d'être mis au courant et de se défendre avant d'être victime d'un grave préjudice. Cela signifie, comme le disait le juge Davis dans l'arrêt *St-John c. Fraser*², à la p. 452 [TRADUCTION] «que le tribunal dans l'exercice de ses fonctions administratives doit agir «de façon judiciaire» en ce sens qu'il doit agir de façon juste et impartiale.» L'existence ou l'absence de cette obligation d'agir de façon judiciaire dépendra des circonstances entourant le cas particulier et de l'interprétation de la loi pertinente. L'obligation d'agir de façon judiciaire peut découler implicitement de la nature du pouvoir attribué à l'office ou autre tribunal en question, le pouvoir de statuer sur les droits personnels ou les droits de propriété du citoyen constituant un critère. La gravité de la conséquence ou de la privation pour l'individu visé par la décision de l'office ou du tribunal exerçant des pouvoirs statutaires est évidemment le principal élément pour déterminer si l'office ou autre tribunal doit agir de façon

² [1935] S.C.R. 441.

² [1935] R.C.S. 441.

act judicially or quasi-judicially. *Ridge v. Baldwin*³; *Durayappah v. Fernando*⁴, at pp. 349-352; *Morrisey v. Brewer*⁵, (U.S. Sup. Ct.), at pp. 2600-2601. An administrative board, the decisions of which are made according to policy and not formal legal standards may, at some point in the course of reaching a decision come under a duty to conform to the principles of natural justice. In *Brooks v. Pavlick*⁶, the Court observed that the Master of Titles of Ontario was bound to act judicially in the performance of his primary administrative duty.

It is not necessary that a body should be a court of law or that it have before it a form of *lis inter partes* before it falls under a duty to act judicially: *R. v. Manchester Legal Aid Committee, ex parte R. A. Brand & Co. Ltd.*⁷. The cases show that such a duty may rest upon an administrative body deciding whether to expel an unruly student, or ordering the destruction of a dilapidated house, or ousting a member from a private club. A tribunal may be required to act judicially although entitled to act on its own knowledge and information, without evidence unless submitted and without a hearing: *R. v. Brighton and Area Rent Tribunal*⁸.

In *Board of Health for the Township of Saltfleet v. Knapman*⁹, this Court found that a duty to act judicially rested upon a local board of health empowered to order premises vacated and if necessary to eject the occupants forcibly upon the board's being "satisfied upon due examination" that the house has become unfit or dangerous. Cartwright J., as he then was said, p. 879:

judiciaire ou quasi judiciaire. *Ridge v. Baldwin*³; *Durayappah v. Fernando*⁴, aux pp. 349-352; *Morrisey v. Brewer*⁵, (Cour sup. des États-Unis), aux pp. 2600-2601. Un office administratif dont les décisions sont prises en conformité de politiques et non pas selon des critères juridiques formels peut, à une certaine étape du processus décisionnel, devenir assujetti à une obligation de se conformer aux principes de justice naturelle. Dans l'arrêt *Brooks c. Pavlick*⁶, la Cour a fait remarquer que le *Master of Titles* de l'Ontario devait agir de façon judiciaire dans l'accomplissement de son devoir administratif primordial.

Il n'est pas nécessaire qu'un organisme soit une cour de justice ou qu'il soit saisi d'un *lis inter partes* quelconque pour qu'il doive agir de façon judiciaire: *R. v. Manchester Legal Aid Committee, ex parte R.A. Brand & Co. Ltd.*⁷. La jurisprudence indique qu'une telle obligation peut incomber à un organisme administratif qui décide s'il faut expulser un étudiant insubordonné, ou qui ordonne de démolir une maison délabrée, ou qui expulse un membre d'un club privé. Un tribunal peut être dans l'obligation d'agir de façon judiciaire bien qu'il ait le droit de se fonder sur ses propres connaissances et renseignements, sans recourir à une preuve sauf si une preuve est soumise et sans tenir d'audition: *R. v. Brighton and Area Rent Tribunal*⁸.

Dans l'arrêt *Board of Health for the Township of Saltfleet c. Knapman*⁹, cette Cour a décidé qu'un devoir d'agir de façon judiciaire incombait à un bureau local d'hygiène investi du pouvoir de faire évacuer des locaux et si nécessaire d'expulser les occupants par la force lorsque le bureau était [TRADUCTION] «convaincu après une inspection satisfaisante» que la maison était devenue impropre à l'habitation ou dangereuse. Le juge Cartwright, alors juge puîné, déclarait à la p. 879:

³ [1963] 2 All. E.R. 66.

⁴ [1967] 2 A.C. 337.

⁵ (1972), 92 S. Ct. 2593.

⁶ [1964] S.C.R. 108.

⁷ [1952] 2 Q.B. 413.

⁸ [1950] 2 K.B. 410.

⁹ [1956] S.C.R. 877.

³ [1963] 2 All. E.R. 66.

⁴ [1967] 2 A.C. 337.

⁵ (1972), 92 S. Ct. 2593.

⁶ [1964] R.C.S. 108.

⁷ [1952] 2 Q.B. 413.

⁸ [1950] 2 K.B. 410.

⁹ [1956] R.C.S. 877.

I agree with Gale J. that in deciding whether or not such condition exists a duty to act judicially rests upon the board. It would, I think, require the plainest words to enable us to impute to the Legislature the intention to confer upon the local board the power to forcibly eject the occupants of the building for certain specified causes without giving such occupants an opportunity to know which of such causes was alleged to exist or to make answer to the allegation: and I find no such words in the statute or the schedule.

Revocation of parole is not a part of the criminal prosecution and a paroled prisoner can hardly be regarded as a "free" man. He stands charged and convicted by due process of law. While paroled he is still a convicted prisoner. But he has been given a large measure of freedom as part of the rehabilitative process and the imminent loss of that freedom does not find him entirely without rights. I fail to see how it can be contended that parole is a mere privilege or act of grace and favor, on the part of the Parole Board, conferring no rights on the parolee and subject to withdrawal at will. The parolee is given his liberty and an opportunity to be reunited with his family and friends, to further his education, to seek and obtain employment and subject to the terms of his parole and the statute to enjoy the privileges of a free man and the prospect of ultimate restoration of full civil status. All of this is a precious right. It cannot be argued successfully that the parolee remains in the custody of the warden of the prison or the parole board and that parole and revocation of parole are mere changes in the form of custody. Confinement in a cell and liberty under parole are simply not comparable. Though subject to the supervision of a parole officer, the liberty of a parolee is extensive and is extinguished by incarceration. By any test, incarceration upon revocation of probation is deprivation of freedom.

[TRADUCTION] Je suis d'accord avec le Juge Gale qu'en décidant si une telle condition existe ou non, le bureau se doit d'agir de façon judiciaire. Il faudrait, selon moi, des termes tout à fait clairs pour que nous puissions croire que la législature a voulu investir le bureau local du pouvoir d'expulser les occupants par la force pour certains motifs spécifiés sans leur permettre de savoir le motif qu'on allègue ou de répondre à l'allégation: et je ne trouve pas de termes semblables dans la loi ou dans l'annexe.

Une révocation de libération conditionnelle n'est pas un élément de la poursuite pénale et un détenu à liberté conditionnelle peut difficilement être considéré comme un homme «libre». Il reste un homme qui a été accusé et condamné par application régulière de la loi. Pendant qu'il est en liberté conditionnelle il demeure un détenu trouvé coupable. Mais on lui a donné la jouissance, comme partie du processus de réhabilitation, d'une grande liberté, et la perte imminente de cette liberté ne le laisse pas entièrement sans droits. Je ne vois pas comment on peut prétendre que la libération conditionnelle est un simple privilège ou gracieuseté ou faveur, de la part de la Commission des libérations conditionnelles, ne donnant aucun droit au libéré conditionnel et sujet à lui être retiré à volonté. On donne au libéré conditionnel sa liberté et l'occasion de renouer avec sa famille et ses amis, de parfaire son instruction, de chercher à obtenir du travail et, sous réserve des modalités de sa libération et des dispositions de la loi, de jouir des priviléges d'un homme libre et d'envisager le rétablissement définitif de tous ses droits civils. Tout ceci constitue un droit précieux. On ne saurait prétendre avec raison que le libéré conditionnel demeure sous la garde du directeur de la prison ou de la Commission des libérations conditionnelles et que la libération conditionnelle et sa révocation ne sont que de simples modifications du régime de détention. La réclusion dans une cellule et la liberté conditionnelle ne peuvent aucunement se comparer. Bien qu'il soit sous la surveillance d'un agent des libérations conditionnelles, le libéré conditionnel jouit d'une grande liberté à laquelle l'emprisonnement mettra fin. Quel que soit le critère, l'emprisonnement à la suite de la révocation de la liberté conditionnelle est une privation de liberté.

The question of confidentiality of information was raised during argument. There are here competing considerations. On the one hand, divulgence may render informants fearful of reprisals; on the other hand, non-disclosure may inhibit the parolee in his attempt to controvert or refute that which has been placed against him and, additionally, lead to the acceptance of false and idle reports of "faceless informers". The answer to the argument respecting confidentiality is to be found in *R. v. Gaming Board*¹⁰, in which Lord Denning said, p. 533, "If the board were bound to disclose every detail, that might itself give the informer away and put him in peril. But, without disclosing every detail, I should have thought that the board ought in every case to be able to give to the applicant sufficient indication of the objections raised against him such as to enable him to answer them. That is only fair. And the board must at all costs be fair. If they are not, these courts will not hesitate to interfere."

I should have thought on the authority of the catena of cases cited by Lord Reid in *Ridge v. Baldwin, supra*, the only discordant note being struck in *In re Nakkuda Ali v. Jayaratne*¹¹, that there rested upon the National Parole Board a duty to observe the principles of natural justice.

Taking a somewhat different approach, namely, an analysis of the function of the National Parole Board and a characterization of that function, it would seem to me that the task of the Board is in part judicial or quasi-judicial and the Board is required by law to have a judicial or quasi-judicial basis for a decision to revoke parole.

The following provisions of the *Parole Act*, R.S.C. 1970, c. P-2 are relevant:

6. Subject to this Act and the *Prisons and Reformatories Act*, the Board has exclusive jurisdiction and

¹⁰ [1970] 2 All. E.R. 528.

¹¹ [1951] A.C. 66.

La question du caractère confidentiel des renseignements a été soulevée au cours des plaidoiries. Nous sommes ici en présence de considérations qui se combattent. D'une part, la divulgation peut faire craindre aux informateurs d'être la victime de représailles; d'autre part, en ne révélant pas les renseignements, on peut empêcher le libéré conditionnel de contester ou réfuter pleinement ce qu'on lui a reproché et, en plus, aboutir à l'acceptation de rapports faux et gratuits de «délateurs anonymes». La réponse à l'argument relatif au caractère confidentiel se trouve dans l'arrêt *R. v. Gaming Board*¹⁰, dans lequel lord Denning disait, à la p. 533, [TRADUCTION] «si l'office était obligé de divulguer tous les détails, cela pourrait en soi trahir l'informateur et le mettre en danger. Mais, sans divulguer tous les détails, je pense que l'office devrait dans chaque cas pouvoir donner au requérant relativement aux objections formulées contre ce dernier des indications suffisantes pour lui permettre d'y répondre. Cela n'est que juste. Et l'office doit à tout prix être juste. Si les offices ne le sont pas nos cours n'hésiteront pas à intervenir.»

Je pense que sur l'autorité de la série d'arrêts citée par lord Reid dans *Ridge v. Baldwin, supra*, la seule note discordante étant exprimée dans l'arrêt *In re Nakkuda Ali v. Jayaratne*¹¹, la Commission nationale des libérations conditionnelles se devait de respecter les principes de justice naturelle.

Abordant le problème d'une façon quelque peu différente, soit en analysant la fonction de la Commission nationale des libérations conditionnelles et en caractérisant cette fonction, il me semble que le travail de la Commission est en partie judiciaire ou quasi judiciaire et que légalement la Commission doit agir selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire lorsqu'elle prend une décision relative à une révocation de libération conditionnelle.

Les dispositions suivantes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2 sont pertinentes:

6. Sous réserve de la présente loi et de la *Loi sur les prisons et maisons de correction*, la Commission est

¹⁰ [1970] 2 All. E.R. 528.

¹¹ [1951] A.C. 66.

absolute discretion to grant, refuse to grant or revoke parole. 1958, c. 38, s. 5.

10. (1) The Board may

(a) grant parole to an inmate, subject to any terms or conditions it considers desirable, if the Board considers that

(i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,

(ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and

(iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society;

(e) in its discretion, revoke the parole of any paroled inmate other than a paroled inmate to whom discharge from parole has been granted, or revoke the parole of any person who is in custody pursuant to a warrant issued under section 16 notwithstanding that his sentence has expired.

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. 1958, c. 38, s. 9.

13. (1) The term of imprisonment of a paroled inmate shall, while the parole remains unrevoked and unforfeited, be deemed to continue in force until the expiration thereof according to law, and, in the case of day parole, the paroled inmate shall be deemed to be continuing to serve his term of imprisonment in the place of confinement from which he was released on such parole.

(2) Until a parole is revoked, forfeited or suspended, or except in accordance with the terms and conditions of a day parole, the inmate is not liable to be imprisoned by reason of his sentence, and he shall be allowed to go and remain at large according to the terms and conditions of the parole and subject to the provisions of this Act. 1968-69, c. 38, s. 101.

exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, et elle jouit d'une discrétion absolue à cet égard. 1958, c. 38, art. 5.

10. (1) La Commission peut

a) accorder la libération conditionnelle à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes, si la Commission considère que

(i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,

(ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et

(iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;

e) à sa discrétion, révoquer la libération conditionnelle de tout détenu à liberté conditionnelle autre qu'un détenu à liberté conditionnelle qui a été relevé des obligations de la libération conditionnelle, ou révoquer la libération conditionnelle de toute personne qui est sous garde en conformité d'un mandat délivré en vertu de l'article 16 nonobstant l'expiration de sa condamnation.

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. 1958, c. 38, art. 9.

13. (1) La période d'emprisonnement d'un détenu à liberté conditionnelle, tant que cette dernière continue d'être ni révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi, et, dans le cas d'une liberté conditionnelle de jour, le détenu à liberté conditionnelle est réputé continuer à purger sa période d'emprisonnement au lieu de détention d'où il a été relâché sur libération conditionnelle.

(2) Jusqu'à ce qu'une libération conditionnelle soit révoquée, frappée de déchéance ou suspendue, ou sauf en accord avec les modalités d'une libération conditionnelle de jour, le détenu n'est pas passible d'emprisonnement en raison de sa sentence. On doit le mettre et le laisser en liberté selon les modalités de la libération conditionnelle et sous réserve des dispositions de la présente loi. 1968-69, c. 38, art. 101.

16. (1) A member of the Board or any person designated by the Board may, by a warrant in writing signed by him, suspend any parole, other than a parole that has been discharged, and authorize the apprehension of a paroled inmate whenever he is satisfied that the arrest of the inmate is necessary or desirable in order to prevent a breach of any term or condition of the parole or for the rehabilitation of the inmate or the protection of society.

(2) A paroled inmate apprehended under a warrant issued under this section shall be brought as soon as conveniently may be before a magistrate, and the magistrate shall remand the inmate in custody until the suspension of his parole is cancelled or his parole is revoked or forfeited.

(3) The person by whom a warrant is signed pursuant to subsection (1) or any other person designated by the Board for the purpose shall forthwith after a remand by a magistrate of the paroled inmate named therein review the case and, within fourteen days from the time of such remand, either cancel the suspension of his parole or refer the case to the Board.

(4) The Board shall, upon the referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, review the case and cause to be conducted all such inquiries in connection therewith as it considers necessary, and forthwith upon completion of such inquiries and its review it shall either cancel the suspension or revoke the parole.

(5) An inmate who is in custody by virtue of this section shall be deemed to be serving his sentence. 1968-69, c. 38, s. 101.

Section 16 of the Act contemplates a two-stage procedure. Section 16(1) authorizes a member of the Board or any person designated by the Board to suspend a parole and authorize the apprehension "whenever he is satisfied that" (a) the arrest of the inmate is necessary or desirable in order to prevent a breach of any term or condition of the parole or for (b) the rehabilitation of the inmate or (c) the protection of society. Section 16(4) requires the Board, upon referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, to review the case and cause to be conducted all such inquiries as it considers necessary,

16. (1) Un membre de la Commission ou toute personne qu'elle désigne peuvent, au moyen d'un mandat écrit, signé par eux, suspendre toute libération conditionnelle d'un détenu à liberté conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle des obligations de laquelle le détenu a été relevé et autoriser son arrestation, chaque fois qu'ils sont convaincus que l'arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue d'empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle ou pour la réhabilitation du détenu ou la protection de la société.

(2) Un détenu à liberté conditionnelle arrêté en vertu d'un mandat émis aux termes du présent article doit être amené, aussitôt que la chose est commodément possible, devant un magistrat. Ce dernier doit renvoyer le détenu sous garde jusqu'à ce que la suspension de sa libération conditionnelle soit annulée ou que sa libération conditionnelle soit révoquée ou frappée de déchéance.

(3) La personne par laquelle un mandat est signé en conformité du paragraphe (1) ou toute autre personne désignée par la Commission à cette fin doit, immédiatement après le renvoi sous garde par un magistrat du détenu à liberté conditionnelle y désigné, examiner le cas et dans les quatorze jours à compter de ce renvoi doit, soit annuler la suspension de sa libération conditionnelle soit renvoyer l'affaire à la Commission.

(4) La Commission doit, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, examiner le cas et faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires et immédiatement après que ces enquêtes et cet examen sont terminés, elle doit soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle.

(5) Un détenu qui est sous garde en vertu du présent article est censé purger sa sentence. 1968-69, c. 38, art. 101.

L'art. 16 de la Loi prévoit une procédure à deux temps. Le par. (1) de l'art. 16 donne à un membre de la Commission ou à toute personne que la Commission désigne le pouvoir de suspendre une libération conditionnelle et d'autoriser l'arrestation «chaque fois qu'ils sont convaincus» a) que l'arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue d'empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle ou pour b) la réhabilitation du détenu ou c) la protection de la société. Le par. (4) de l'art. 16 impose à la Commission, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a

following which it is required either to cancel the suspension or revoke the parole.

The nature and extent of the power of the Board and the manner of its exercise as well as the rights of a paroled inmate and the impact of the Board's decision upon those rights may determine whether there rests upon the Board the duty to act judicially, which in turn implies judicial function.

In my opinion in reaching a revocation of parole decision the Board is acting in a judicial capacity because the order of the Board (1) has a conclusive effect (2) is adjudicative (3) has a serious adverse effect upon "rights."

First, among the "tests" formulated by the late S. A. de Smith in *Judicial Review of Administrative Action*, 3rd ed. p. 68, for determining whether a statutory body is acting in a judicial capacity when performing a particular function is this—does the performance of the function terminate in an order which has conclusive effect? In amplification, the author states, "The decisions of courts are binding and conclusive, inasmuch as they have the force of law without the need for confirmation or adoption by any other authority and cannot be impeached (if the court has acted within its jurisdiction) indirectly in collateral proceedings. This characteristic is generally regarded as one of the essential features of judicial power, and a body exercising powers which are of a merely advisory, deliberative, investigatory, or conciliatory character or which do not have legal effect until confirmed by another body, or involve only the making of a preliminary decision, will not normally be held to be acting in a judicial capacity." The decisions of the Board are not subject to appeal or review (s. 23). They are not investigatory or advisory. They are a final determination with conclusive effect.

éte suspendue, le devoir d'examiner le cas et de faire effectuer toutes les enquêtes qu'elle estime nécessaires, à la suite de quoi elle doit soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle.

La nature et l'étendue du pouvoir de la Commission et le mode d'exercice de ce pouvoir aussi bien que les droits d'un détenu à liberté conditionnelle et la portée des décisions de la Commission sur ces droits peuvent être déterminants quant à savoir si la Commission a une obligation d'agir de façon judiciaire, qui en retour implique une fonction judiciaire.

A mon avis lorsque la Commission décide de révoquer une libération conditionnelle, elle agit à titre judiciaire parce que l'ordonnance de la Commission (1) est définitive, (2) tranche quelque chose et (3) a des conséquences préjudiciables graves sur «des droits».

D'abord, parmi les «critères» formulés par le regretté S.A. de Smith à la p. 68 de *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e éd., pour décider si un organisme statutaire agit à titre judiciaire lorsqu'il accomplit une fonction particulière, il y a celui-ci: Est-ce que l'accomplissement de la fonction se traduit par une ordonnance dont l'effet est définitif? Développant son sujet, l'auteur mentionne, [TRADUCTION] "Les décisions des tribunaux ont pouvoir de lier et sont définitives, dans la mesure où elles ont force de loi sans nécessité de confirmation ou d'adoption par quelque autre autorité et où elles sont à l'abri d'attaques (si le tribunal a agi dans les limites de sa compétence) indirectes dans des procédures collatérales. Cette caractéristique est généralement considérée comme l'un des éléments essentiels d'un pouvoir judiciaire, et un organisme exerçant des pouvoirs qui sont simplement de nature consultative, délibérante, investigative, ou conciliaire ou qui ne sont pas légalement efficaces sans confirmation par un autre organisme, ou qui ne s'appliquent seulement qu'à la prise d'une décision préliminaire, ne sera pas normalement considéré comme agissant à titre judiciaire." Les décisions de la Commission ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision (art. 23). Elles ne sont pas investigatives ni consultatives. Elles sont des décisions finales emportant effet définitif.

Second, revocation of parole proceedings are not an adversary process, but it would be unrealistic not to recognize that there may be a conflict and an issue between the concern of the parolee in retaining his conditional liberty and the concern of the state in ensuring that public safety is not jeopardized unreasonably by continuance of that liberty. On an allegation of parole violation there are two separate and distinct determinations. (a) Has he violated the terms and conditions of parole? (b) If so, is revocation warranted? The first is a factual determination, made by the Board upon all the evidence including information elicited as a result of the inquiries initiated by the Board. That evidence is measured against a fixed objective standard, the terms and conditions of the parole. The conclusion reached as to whether the paroled inmate violated parole is a conclusion upon the evidence, not upon whim or caprice and in this decision discretion and policy play little or no part.

En second lieu, les procédures de révocation de libération conditionnelle ne sont pas contradictoires, mais ce ne serait pas réaliste que de ne pas reconnaître qu'il peut exister un conflit et un litige entre l'intérêt du libéré conditionnel à demeurer en liberté conditionnelle et l'intérêt de l'État à assurer que la sécurité du public ne soit pas déraisonnablement menacée par une continuation de cette liberté. Lors d'une allégation de bris de libération, on doit décider deux questions séparées et distinctes. a) Y a-t-il eu violation des modalités de la libération conditionnelle? b) Dans l'affirmative, la révocation est-elle justifiée? La première décision est une décision quant au fait, prise par la Commission en se fondant sur l'ensemble de la preuve y inclus les renseignements recueillis à la suite des enquêtes amorcées par la Commission. Cette preuve est jugée par rapport à un critère objectif déterminé, les modalités de la libération conditionnelle. La conclusion à laquelle on arrive sur la question de savoir si le détenu à liberté conditionnelle a violé les conditions de la libération est une conclusion fondée sur la preuve, non pas sur la fantaisie ou le caprice, et la discrétion ainsi que la politique de la Commission jouent peu ou point dans cette décision.

In *Bonanza Creek Hydraulic Concession v. The King*¹², Duff J. in reference to a determination by the Minister of the Interior, said to be the "sole and final Judge" of the fact of default by the lessee in a lease of mining location, had this to say:

"Is then the function of the Minister in arriving at a decision upon that question of fact—as distinct from his function in declaring a forfeiture—a function of a judicial nature? Or is his power to decide the question an absolute power which—so long only as he acts in good faith—it is permissible to exercise without regard to the principles governing judicial or quasi-judicial inquiries?

I think it belongs to the former class. The stipulation imports inquiry, and a determination as the result of inquiry. It is not one of those cases in which a question is committed to the decision of an expert who is, solely or primarily to use Lord Esher's phrase "to employ his own eyes, knowledge and skill". It would be ridiculous to

Dans l'arrêt *Bonanza Creek Hydraulic Concession c. Le Roi*¹², le juge Duff, parlant d'une décision du Ministre de l'Intérieur, considéré comme étant [TRADUCTION] «le seul et dernier juge» quant au fait d'un manquement du locataire dans la cession à bail d'une concession minière, a déclaré ceci:

[TRADUCTION] «La fonction du Ministre en prenant une décision relative à cette question de fait—fonction distincte de celle qui consiste à déclarer une déchéance—est-elle une fonction de nature judiciaire? Ou son pouvoir de décider la question est-il un pouvoir absolu qu'il peut—sous la seule réserve qu'il agisse de bonne foi—exercer sans égard aux principes régissant les enquêtes judiciaires ou quasi judiciaires?

Je pense que cette fonction relève de cette dernière catégorie. La clause comporte une enquête et une décision à la suite de l'enquête. Il ne s'agit pas de l'un de ces cas dans lesquels une question est déférée à la décision d'un expert qui doit, exclusivement ou principalement, pour employer l'expression de Lord Esher, «se fonder sur

¹² (1908), 40 R.C.S. 281.

¹² (1908), 40 S.C.R. 281.

suppose either party to have contemplated that the minister should ascertain, from his own personal inspection of the ground and by use of his own knowledge and skill, whether a given amount had been expended by the lessees in a given year in the efficient working of their location. It must have been assumed that he would rely upon knowledge obtained at second hand—not by any means necessarily through evidence of such a character as would be admissible in the court of law—but by possessing himself of the results of the observation, knowledge, and investigations of others. Having then an inquiry of such a character provided for in an instrument *inter partes*—an inquiry which might, in the result, lead to the forfeiture of the rights of one of the parties—the proper view I think of the function of the person appointed to conduct it, there being nothing in the instrument to manifest a contrary intention, is that in the course of it he is bound to observe the requirements of substantial justice; and those requirements are not observed, if he reaches a decision adverse to the party whose rights may be thus affected, without first giving that party an opportunity both to know what is alleged against him, and to meet it.”

It is in the making of the second determination *i.e.* the terms and conditions of parole having been violated, is revocation warranted—that discretion and considerations of policy play their part. In my opinion the first determination partakes of the quality of a judicial or quasi-judicial determination and I confess grave concern that it should ever be reached without giving the subject of the inquiry some indication of what has been said against him and an opportunity to respond. Failure to do so can surely only engender bitter feelings of injustice.

It is clear that the Board, in considering whether parole should be revoked, is not required to grant a personal interview to the inmate or to any person on his behalf (s. 12), but this does not, expressly or by necessary implication, preclude an inmate from receiving from the Parole Board a statement of the reasons for revocation, or proposed revocation, of his parole; nor should it preclude the inmate from making such representations as he may wish, in writing, or at an informal hearing if the Board

ses propres observations, ses propres connaissances et sa propre compétence». Il serait ridicule de supposer que l'une ou l'autre des parties ait envisagé que le Ministre devrait vérifier, en procédant personnellement à l'examen des lieux et en faisant appel à ses propres connaissances et sa propre compétence, si une somme donnée a été dépensée par les locataires dans une année donnée pour l'exploitation effective de leur concession minière. On doit s'attendre qu'il puisse s'appuyer sur une connaissance des faits obtenue de seconde main—non pas de toute nécessité à l'aide d'une preuve qui par sa nature serait recevable devant les tribunaux—mais en prenant connaissance des résultats des observations, des connaissances et des enquêtes de d'autres personnes. Lorsqu'une convention entre des parties prévoit une enquête de telle nature—une enquête qui pourrait, en définitive, entraîner la déchéance des droits de l'une des parties—je crois que la juste façon d'envisager la fonction de la personne désignée pour instruire l'enquête, si aucune clause de la convention ne révèle une intention contraire, est que la personne menant l'enquête doit observer les exigences fondamentales de la justice; et ces exigences ne sont pas observées si cette personne en arrive à une décision préjudiciable à la partie dont les droits peuvent alors être atteints sans d'abord donner à cette partie l'occasion de savoir ce qui lui est reproché et aussi de pouvoir y répondre..»

C'est dans l'élaboration de la seconde décision ou réponse, c.-à-d. les modalités de la libération ayant été violées, la révocation est-elle justifiée—que la discréption et les considérations de politique entrent en jeu. A mon avis, la première décision participe de la nature d'une décision judiciaire et quasi judiciaire et j'avoue qu'il me préoccupe grandement qu'elle puisse être prise sans donner à la personne faisant l'objet de l'enquête aucun indice de ce qui a pu être dit contre elle et sans lui donner l'occasion d'y répondre. Cette omission ne peut certainement que provoquer des sentiments amers d'injustice.

Il est clair que la Commission, en examinant si une libération conditionnelle doit être révoquée, n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant en son nom (art. 12), mais cela n'empêche pas, expressément ou par voie de conséquence nécessaire, que le détenu reçoive de la Commission des libérations conditionnelles un exposé des motifs de la révocation, ou de la révocation proposée, de sa libération conditionnelle; cela ne devrait pas non

prefers. There is no doubt a paroled inmate, on revocation of parole proceedings, cannot claim to be entitled to the full panoply of rights accorded to an accused in a criminal prosecution but he is entitled under the law in my opinion to at least the minimal procedural protection to which I have referred.

Third, parole revocation may seriously and adversely affect "rights" of the paroled inmate. Generally speaking if "rights" are affected by the order or decision of a board or other tribunal the function will be classified as judicial or quasi-judicial and this is particularly so when the exercise of administrative power seriously encroaches on property rights or the enjoyment of personal liberty. I would reject out of hand any suggestion that because a paroled inmate is a convicted criminal he stands denuded of civil rights. Parole is a right which may be granted pursuant to the *Parole Act*; when granted the paroled inmate is entitled to expect that if he observes the terms and conditions of his parole and is otherwise of good behaviour, he will remain at large. The essence of parole is the release upon conditions.

The term of imprisonment of a paroled inmate is, while the parole remains unrevoked and unforfeited, deemed to continue in force until the expiration thereof according to law. Section 13(2) of the Act provides, however, that until the Parole is revoked, forfeited, or suspended the inmate is not liable to be imprisoned by reason of his sentence, and he shall be allowed to go and remain at large according to the terms and conditions of the parole and subject to the provisions of the Act.

The gravity of the impact of revocation upon the rights of a parolee requires no emphasis. Upon revocation he is reincarcerated. He loses the statu-

plus empêcher le détenu de faire par écrit les observations qu'il désirerait faire, ou de les faire à une audience privée si la Commission le préfère. Il n'y a aucun doute qu'un détenu à liberté conditionnelle, au cours des procédures de révocation d'une libération conditionnelle, ne peut pas revendiquer la complète panoplie des droits reconnus à un accusé dans une poursuite pénale mais à mon avis la loi lui accorde au moins, au cours des procédures, le minimum de protection que j'ai mentionné.

Troisièmement, la révocation de libération conditionnelle peut porter de sérieux préjudices aux «droits» du détenu à liberté conditionnelle. Règle générale si des «droits» sont visés par l'ordonnance ou la décision d'une commission ou d'un autre tribunal, leur fonction sera considérée comme judiciaire ou quasi judiciaire et ceci s'applique particulièrement lorsque l'exercice du pouvoir administratif porte sérieusement atteinte aux droits de propriété ou à la jouissance de la liberté personnelle. Je rejette d'emblée toute prétention qu'un détenu à liberté conditionnelle, parce qu'il a été trouvé coupable d'un crime, est dépouillé de tous ses droits civils. La libération conditionnelle est un droit qui peut être accordé sous le régime de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*; lorsqu'une libération conditionnelle lui est accordée le détenu a le droit de s'attendre que s'il observe les modalités de sa libération conditionnelle et qu'il a d'autre part une bonne conduite, il demeurera en liberté. L'essence de la libération conditionnelle est la mise en liberté selon certaines conditions.

La période d'emprisonnement d'un détenu à liberté conditionnelle, tant que cette dernière continue d'être ni révoquée ni frappée de déchéance, est réputée rester en vigueur jusqu'à son expiration conformément à la loi. Le par. (2) de l'art. 13 de la Loi énonce cependant que jusqu'à ce que une libération conditionnelle soit révoquée, frappée de déchéance ou suspendue le détenu n'est pas passible d'emprisonnement en raison de sa sentence. On doit le mettre et le laisser en liberté selon les modalités de la libération conditionnelle et sous réserve des dispositions de la Loi.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur la gravité des effets d'une révocation sur les droits du libéré conditionnel. La révocation signifie qu'il est de

tory remission standing to his credit at the time of his release on parole (210 days in the case of Mr. Howarth) and he gets no credit for time served while on parole (779 days in the case of Mr. Howarth).

In short it does seem to me that one need not look far to find within the function of the National Parole Board, having regard to the nature of its duties and the disciplinary effect of its order, identifiable judicial features.

I would now advert to the decision of this Court in *Ex parte McCaud*¹³, in which Mr. Justice Spence stated "The question of whether that sentence must be served in a penal institution or may be served while released from the institution and subject to the conditions of parole is altogether a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not in any way a judicial determination." In *McCaud's* case, Spence J. and the Court considered the claim of the paroled inmate to a right to a "hearing". Counsel for McCaud relied only on the *Bill of Rights*. Spence J. was adverting to the traditional distinction between a decision of a judicial nature and a decision of an administrative nature and not to the novel type of decisions introduced by s. 28(1) of the *Federal Act*. The judgment in *Ex parte McCaud* was delivered prior to the introduction of s. 28 (1) of the *Federal Court Act* which now focuses attention on decisions or orders of federal boards which, though of an administrative nature, are nevertheless required to be made on a judicial or quasi-judicial basis. There is a further consideration. Since *McCaud* s. 16(4) of the *Parole Act* has been amended to require the Board upon the referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, to cause to be conducted all such inquiries as it considers necessary and the decision to cancel the suspension or revoke the parole is not to be made until completion of such inquiries and the Board's review of the case. There is imposed, therefore, an

nouveau incarcéré. Il perd la réduction statutaire inscrite à son crédit au moment de sa libération conditionnelle (210 jours dans le cas de M. Howarth) et il ne peut profiter d'une réduction de peine pour la période de sa sentence qu'il a purgée en liberté conditionnelle (779 jours dans le cas de M. Howarth).

En résumé, il ne m'apparaît pas qu'il faille approfondir très profondément la fonction de la Commission nationale des libérations conditionnelles, considérant la nature de ses devoirs et les sanctions découlant de ses décisions, pour y retrouver des caractéristiques judiciaires marquées.

Je passe maintenant à l'arrêt de cette Cour dans *Ex parte McCaud*¹³, où M. le juge Spence déclarait [TRADUCTION] «C'est la Commission des libérations conditionnelles qui décide, à sa discrétion, si la sentence sera purgée dans une institution pénitentiaire ou à l'extérieur aux conditions de la libération; cette décision est de nature administrative et n'est aucunement une décision judiciaire.» Dans l'affaire *McCaud*, le juge Spence et la Cour ont examiné la prétention du détenu à liberté conditionnelle au droit à une «audition». L'avocat de McCaud s'est appuyé seulement sur la *Déclaration des droits*. Le juge Spence faisait allusion à la distinction traditionnelle entre une décision de nature judiciaire et une décision de nature administrative et non pas à la nouvelle catégorie de décisions que le par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* a introduite. L'arrêt *Ex parte McCaud* a été rendu avant la mise en vigueur du par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui maintenant met l'accent sur les décisions ou ordonnances d'offices fédéraux qui, bien qu'étant de nature administrative, sont néanmoins légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il y a autre chose à considérer. Depuis l'arrêt *McCaud*, le par. (4) de l'art. 16 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* a été modifié de façon que la Commission soit tenue, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à libération conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, de faire effectuer toutes les enquêtes qu'elle estime nécessaires et la décision

¹³ [1965] 1 C.C.C. 168.

¹³ [1965] 1 C.C.C. 168.

obligation to make the necessary inquiries and upon the evidence so obtained and its review, to reach a decision. This amendment serves to aid in characterizing the parole revocation function of the National Parole Board as judicial or quasi-judicial and in distinguishing *McCaud's* case from the present case.

I do not consider that *Ex parte McCaud* stands in the way of assuring a paroled inmate minimal procedural safeguards.

In the result I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal and remit the proceedings to that Court to be dealt with under s. 28 of the *Federal Court Act* and the General Rules and Orders of the Federal Court of Canada applicable thereto.

The judgment of Martland, Judson, Pigeon and de Grandpré JJ. was delivered by

PIGEON J.—This is an appeal by leave of this Court from a judgment of the Federal Court of Appeal quashing an application under s. 28 of the *Federal Court Act* to review an order of the National Parole Board revoking a parole granted to the appellant. The reason for quashing the application was that the Board's order was of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In view of the argument addressed to the Court at the hearing, it must be stressed that s. 28 of the *Federal Court Act* operates as an exception to the general provision of s. 18, whereby supervisory jurisdiction over federal boards is wholly transferred from the superior courts of the provinces to the Trial Division of the Federal Court in the following words:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

d'annuler la suspension ou de révoquer la libération conditionnelle ne peut être fait avant que ces enquêtes soient terminées et que la Commission ait examiné le cas. Il impose donc une obligation d'effectuer les enquêtes nécessaires et, d'après la preuve ainsi obtenue et son examen, de rendre une décision. Cette modification est utile pour caractériser le pouvoir de révocation de libération conditionnelle exercé par la Commission nationale des libérations conditionnelles comme un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire et elle permet de faire la distinction entre l'arrêt *McCaud* et la présente affaire.

Je ne crois pas que l'arrêt *Ex parte McCaud* soit un obstacle qui empêche d'assurer au détenu à liberté conditionnelle le droit de bénéficier d'un minimum de garanties de procédure.

En conséquence j'accueillerais le pourvoi, j'infirmerais l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et je renverrais le dossier à cette Cour-là pour qu'elle en dispose conformément à l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et aux Règles de la Cour fédérale du Canada qui s'appliquent en l'espèce.

Le jugement des juges Martland, Judson, Pigeon et de Grandpré a été rendu par.

LE JUGE PIGEON—Le pourvoi, autorisé par cette Cour, est à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale annulant une requête faite en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, à l'encontre d'une ordonnance de la Commission nationale des libérations conditionnelles révoquant la libération conditionnelle de l'appelant. Le motif de l'annulation de la requête est que l'ordonnance de la Commission est de nature administrative et n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Vu les plaidoiries soumises à l'audition, il faut souligner que l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* fait exception à la règle générale de l'art. 18, en vertu duquel le pouvoir de surveillance sur les offices fédéraux est entièrement transféré des cours supérieures des provinces à la Division de première instance de la Cour fédérale dans les termes suivants:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

The material part of s. 28 reads:

28. (1) Notwithstanding section 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, upon the ground . . .

It will be seen that while supervisory jurisdiction over federal boards is conferred generally upon the Trial Division without any restriction as to the nature of the decision under consideration, the new remedy created by s. 28 is restricted in its application to judicial decisions or to administrative orders required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. It is only in respect of such decisions or orders that the new remedy equivalent to an appeal is made available. Thus, the clear effect of the combination of ss. 18 and 28 is that a distinction is made between two classes of orders of federal boards. Those that, for brevity, I will call judicial or quasi-judicial decisions are subject to s. 28 and the Federal Court of Appeal has wide powers of review over them. The other class of decisions comprises those of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. With respect to that second class, the new remedy of s. 28, the kind of appeal to the Appeal Division, is not available, but all the other remedies, all the common law remedies, remain unchanged by the *Federal Court Act*. The only difference is that the jurisdiction is no longer exercisable by the superior courts of the provinces, but only by the Trial

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

Le passage pertinent de l'art. 28 se lit comme suit:

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, au motif . . .

On voit que si le pouvoir de surveillance sur les offices fédéraux est conféré de façon générale à la Division de première instance sans aucune restriction quant à la nature de la décision mise en question, l'application du nouveau recours institué par l'art. 28 est restreinte aux décisions ou ordonnances de nature administrative qui sont légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. C'est seulement à l'égard de telles décisions ou ordonnances que le nouveau recours équivalent à un appel est admissible. Ainsi, l'effet évident des art. 18 et 28 combinés est d'établir une distinction entre deux catégories d'ordonnances d'offices fédéraux. Celles que, pour être concis, j'appellerai des décisions judiciaires ou quasi judiciaires, sont assujetties à l'art. 28, et la Cour d'appel fédérale a, à leur égard, des pouvoirs d'examen étendus. L'autre catégorie de décisions comprend celles qui sont de nature administrative et ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. A l'égard de cette seconde catégorie, le nouveau recours de l'art. 28, une sorte d'appel à la Division d'appel, n'est pas admissible, mais tous les autres recours, ceux de droit commun, demeurent inchangés. La seule différence c'est que la compétence en la matière ne

Division of the Federal Court. The very fact that such a distinction is made shows that the s. 28 application is not intended to be available against all administrative board decisions.

The reason I am stressing this point is that in argument, Counsel for the appellant relied mainly on cases dealing with the duty of fairness lying upon all administrative agencies, in the context of various common law remedies. These are, in my view, completely irrelevant in the present case because a s. 28 application is an exception to s. 18 and leaves intact all the common law remedies in the cases in which it is without application. The Federal Court of Appeal did not consider, in quashing the application, whether the Parole Board order could be questioned in proceedings before the Trial Division. No facts were put in evidence and the only point dealt with was whether the impugned order was one that could be said to be required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. In my view, this was the correct approach and it was also correctly held that the point was settled by the decision of this Court affirming the judgment of Spence J. in *Ex parte McCaud*¹⁴, where he said (at p. 169):

The question of whether that sentence must be served in a penal institution or may be served while released from the institution and subject to the conditions of parole is altogether a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not in any way a judicial determination.

Those words were said, on an application for a writ of *habeas corpus*, with respect to an order revoking the applicant's parole. I can perceive no material difference between the expression "not in any way a judicial determination" and "not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

¹⁴ [1965] 1 C.C.C. 168.

peut plus être exercée par les cours supérieures des provinces mais seulement par la Division de première instance de la Cour fédérale. Le seul fait d'établir cette distinction démontre que la demande en vertu de l'art. 28 n'est pas admissible à l'encontre de toutes les décisions d'offices administratifs.

J'insiste sur ce point parce que, dans sa plaidoirie, l'avocat de l'appelant s'est appuyé surtout sur des arrêts qui, dans le contexte des recours de droit commun, traitent du devoir d'être justes qui incombe à tous les organismes administratifs. Ces arrêts sont, à mon avis, sans rapport aucun avec la présente affaire parce que l'art. 28 est une exception à l'art. 18 et laisse intacts tous les recours de droit commun dans les cas où l'art. 28 ne s'applique pas. La Cour d'appel fédérale n'a pas considéré, en annulant la demande, si l'ordonnance de la Commission des libérations conditionnelles pouvait être contestée par des procédures devant la Division de première instance. Aucun fait n'a été mis en preuve et le seul point dont on a traité a été de savoir si l'ordonnance attaquée est de celles que l'on peut considérer comme légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. A mon avis, cette façon d'aborder le litige était correcte et c'est à bon droit qu'on a statué que le point se trouvait réglé par l'arrêt de cette Cour confirmant le jugement de M. le juge Spence dans *Ex parte McCaud*¹⁴, où il a dit (à la p. 169):

[TRADUCTION] C'est la Commission des libérations conditionnelles qui décide, à sa discrétion, si la sentence sera purgée dans une institution pénitentiaire ou à l'extérieur aux conditions de la libération; cette décision est de nature administrative et n'est aucunement une décision judiciaire.

On a ainsi statué sur une demande d'émission d'un bref d'*habeas corpus* faite à la suite d'une ordonnance qui révoquait la libération conditionnelle du requérant. Je ne puis discerner aucune différence appréciable entre l'expression «n'est aucunement une décision judiciaire» et les termes «qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

¹⁴ [1965] 1 C.C.C. 168.

In my view, no case was made for reconsidering that decision. I fail to see how the enactment of the *Federal Court Act* could be considered as having the effect of changing the law in that respect, s. 28(1) clearly refers to the law as it stood at the time. The law concerning the duty of the Parole Board in making a decision on a parole had been conclusively determined by a recent judgment of this Court. Parliament should not be presumed to have acted in ignorance of that determination. In *North British Railway v. Budhill Coal and Sandstone Company*¹⁵, Lord Loreburn said (at p. 127): "When an Act of Parliament uses a word which has received a judicial construction it presumably uses it in the same sense".

With respect to subsequent amendments to the *Parole Act*, I cannot agree with the suggestion that the new wording of what is now s. 16(4) implies an intention to require the Board to act on a judicial or quasi-judicial basis in revoking a parole. At the time *Ex parte McCaud* was decided, s. 12.3 of the *Parole Act* (1958 (Can.), c. 38) read:

(3) The Board shall forthwith after a remand by a magistrate under subsection (2) review the case and shall either cancel the suspension or revoke the parole.

In the new section enacted by s. 101 of the *Criminal Law Amendment Act*, (1968-69 (Can)), the corresponding provision (now s. 16.4) reads:

(4) The Board shall, upon the referral to it of the case of a paroled inmate whose parole has been suspended, review the case and cause to be conducted all such inquiries in connection therewith as it considers necessary, and forthwith upon completion of such inquiries and its review it shall either cancel the suspension or revoke the parole.

With deference for those who may hold a different view, I cannot agree that the addition of an explicit direction to make inquiries has changed the administrative "review" of the parole suspen-

A mon sens, il n'est pas démontré qu'il y ait lieu de reconsidérer l'arrêt. Je ne vois rien dans la *Loi sur la Cour fédérale* qui puisse être considéré comme emportant modification du droit à cet égard. Le par. (1) de l'art. 28 se rapporte clairement au droit tel qu'il existait lorsqu'on l'a édicté. Au sujet des devoirs de la Commission des libérations conditionnelles statuant sur une libération conditionnelle, il venait d'être fixé définitivement par un jugement récent de cette Cour. On ne doit pas présumer que le Parlement a légiféré sans en tenir compte. Dans l'arrêt *North British Railway v. Budhill Coal and Sandstone Company*¹⁵, lord Loreburn a dit (à la p. 127): [TRADUCTION] «Lorsque, dans une loi du Parlement, on trouve un mot que les tribunaux ont déjà interprété, il y a lieu de présumer qu'il y est pris dans ce sens-là».

Touchant les modifications subséquentes de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, je ne puis admettre que le nouveau texte de ce qui est maintenant le par. (4) de l'art. 16 implique l'intention d'obliger la Commission à agir selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire lorsqu'elle révoque une libération. Quand l'arrêt *Ex parte McCaud* a été rendu, l'art. 12.3 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* (1958 (Can.), c. 38) se lisait comme suit:

(3) Immédiatement après le renvoi prononcé par un magistrat selon le paragraphe (2), la Commission doit examiner le cas et annuler la suspension ou révoquer la libération conditionnelle.

Dans le nouvel article édicté par l'art. 101 de la *Loi modifiant le droit pénal*, (1968-69 (Can.)), la disposition correspondante (maintenant l'art. 16.4) se lit comme suit:

(4) La Commission doit, lorsque lui est renvoyé le cas d'un détenu à liberté conditionnelle dont la libération conditionnelle a été suspendue, examiner le cas et faire effectuer toutes les enquêtes y relatives qu'elle estime nécessaires et immédiatement après que ces enquêtes et cet examen sont terminés, elle doit soit annuler la suspension, soit révoquer la libération conditionnelle.

Avec déférence pour ceux qui peuvent être d'un autre avis, je ne puis convenir que l'addition d'une directive explicite prescrivant d'effectuer des enquêtes ait changé l'examen administratif de la

¹⁵ [1910] A.C. 116.

¹⁵ [1910] A.C. 116.

sion by the Parole Board into a judicial or quasi-judicial operation. Practically all the argument addressed to us by Counsel for appellant merely tended to show that a case could possibly be made for some common law remedy, that the Parole Board must have a duty to act fairly, not that it has to decide on a judicial or quasi-judicial basis.

In *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*¹⁶, this Court rejected the contention that the duty to act judicially arose whenever private rights were affected. Martland J. said for the Court (at p. 30):

... the respondent submitted that a function is of a judicial or quasi-judicial character when the exercise of it effects the extinguishment or modification of private rights or interests in favour of another person, unless a contrary intent clearly appears from the statute. This proposition, it appears to me, goes too far in seeking to define functions of a judicial or quasi-judicial character. In determining whether or not a body or an individual is exercising judicial or quasi-judicial duties, it is necessary to examine the defined scope of its functions and then to determine whether or not there is imposed a duty to act judicially. As was said by Hewart L.C.J., in *Rex v. Legislative Committee of the Church Assembly* (1928, 1 K.B. 411 at 415):

In order that a body may satisfy the required test it is not enough that it should have legal authority to determine questions affecting the rights of subjects; there must be super-added to that characteristic the further characteristic that the body has the duty to act judicially.

This passage was cited with approval by the Judicial Committee of the Privy Council in *Nakkuda Ali v. M.F. DeS. Jayaratne* (1951 A.C. 66, 1950, 2 W.W.R. 927).

It should be noted that the denial of *habeas corpus* in *McCaud* was based exclusively on a finding that a revocation of parole is "a decision within the discretion of the Parole Board as an administrative matter and is not, in any way, a judicial determination". In his reasons affirmed by

suspension de libération conditionnelle par la Commission des libérations conditionnelles en un acte judiciaire ou quasi judiciaire. Pratiquement toute l'argumentation qui nous a été présentée par l'avocat de l'appelant tend simplement à démontrer qu'on pourrait possiblement justifier quelque recours de droit commun, que la Commission des libérations conditionnelles doit toujours être juste, non pas qu'elle doit décider selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Dans l'arrêt *Calgary Power Ltd. c. Copithorne*¹⁶, cette Cour a rejeté la prétention que l'obligation d'agir de façon judiciaire s'impose dès que des droits individuels sont visés. M. le juge Martland a déclaré au nom de la Cour (à la p. 30):

[TRADUCTION] ... l'intimé a prétendu qu'une fonction est de nature judiciaire ou quasi judiciaire lorsque son exercice entraîne l'extinction ou la modification de droits ou d'intérêts individuels au profit d'une autre personne, à moins qu'une intention contraire ne se dégage distinctement de la disposition législative. Cette proposition, à mon avis, va trop loin en définissant ainsi les fonctions de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Pour déterminer si un organisme ou une personne exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, il est nécessaire d'examiner l'objet précis de ses fonctions et ensuite de déterminer si on lui fait un devoir d'agir de façon judiciaire. Comme le disait le juge en chef Lord Hewart dans l'arrêt *R. v. Legislative Committee of the Church Assembly* (1928, 1 K.B. 411 à 415):

[TRADUCTION] Pour répondre au critère exigé, il ne suffit pas qu'un organisme soit habilité par la loi à trancher des questions touchant les droits de citoyens; il faut qu'en plus il soit tenu d'agir de façon judiciaire.

Ce passage a été cité et approuvé par le comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Nakkuda Ali v. M.F. DeS. Jayaratne* (1951 A.C. 66, 1950, 2 W.W.R. 927).

On doit remarquer que le refus de l'*habeas corpus* dans *McCaud* était fondé exclusivement sur la conclusion qu'une révocation de libération conditionnelle est une décision que la Commission des libérations conditionnelles rend [TRADUCTION] «à sa discrétion...»; cette décision est de

¹⁶ [1959] S.C.R. 24.

¹⁶ [1959] R.C.S. 24.

the Court, Spence J. said (at p. 170):

Section 19 (now s. 23) of the *Parole Act* provides:

"19. An order, warrant or decision made or issued under this Act is not subject to appeal or review to or by any court or other authority."

Were I of the opinion that there had been any action by the Board beyond its jurisdiction, I would not be of the opinion that the latter section would be effective to bar consideration by the Court.

Because, in my view, s. 28.1 of the *Federal Court Act* is inapplicable due to the nature of the decision under consideration, it is unnecessary to consider whether the opening words "Notwithstanding s. 18 or the provisions of any other Act" exclude the application of a provision such as s. 23 of the *Parole Act* or whether they refer only to provisions of the same kind as s. 18 of the *Federal Court Act*, that is a provision conferring jurisdiction to some court or tribunal. It is apparent that if those opening words are construed as nullifying every provision restricting or denying the judicial review of decisions of federal boards not coming within the stated exception, this means that beyond a transfer of jurisdiction an important change in the substantive law has been effected. On this point, I am expressing no opinion any more than on the question whether, notwithstanding s. 23 of the *Parole Act*, some remedy before the Trial Division of the Federal Court is open in a case like this.

I would dismiss the appeal.

BEETZ J.—I have had the advantage of reading the opinions of Mr. Justice Pigeon and of Mr. Justice Dickson.

I agree with Mr. Justice Pigeon.

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

nature administrative et n'est aucunement une décision judiciaire». Dans ses motifs qui ont été confirmés par cette Cour, M. le juge Spence disait (à la p. 170):

[TRADUCTION] L'article 19 (maintenant l'art. 23) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* édicte:

"19. Un ordre donné, un mandat décerné ou une décision rendue en vertu de la présente loi n'est susceptible d'aucun appel à un tribunal ou à une autre autorité, ou d'aucune révision par un tribunal ou une autre autorité.

Si j'étais d'avis que la Commission a outrepassé sa compétence de quelque façon, je ne considérerais pas que ce dernier article fait obstacle à l'examen de sa décision par la Cour.

Parce qu'à mon avis l'art. 28.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* est inapplicable en raison de la nature de la décision à examiner, il n'est pas nécessaire de considérer si les premiers mots «Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi» écartent une disposition telle que l'art. 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* ou s'ils visent seulement des dispositions de la nature de celles que l'on retrouve à l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, c'est-à-dire des dispositions ayant pour objet d'attribuer une compétence à quelque cour ou tribunal. Il est évident que si l'on interprète ces mots comme écartant toutes dispositions limitant ou déniant le contrôle judiciaire des décisions des organismes fédéraux non compris dans l'exception énoncée, cela signifie qu'en plus d'un transfert de compétence il y a eu modification importante du droit. Sur ce point, je n'exprime pas d'opinion non plus que sur la question de savoir si, nonobstant l'art. 23 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, il existe quelque voie de recours devant la Division de première instance de la Cour fédérale dans un cas comme celui-ci.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

LE JUGE BEETZ—J'ai eu l'avantage de lire les opinions de M. le juge Pigeon et de M. le juge Dickson.

Je suis d'accord avec M. le juge Pigeon.

Il est 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

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.

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

Solicitor for the appellant: Ronald R. Price, Kingston.

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

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.

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

Procureur de l'appelant: Ronald R. Price, Kingston.

Procureur de l'intimé: Solliciteur général adjoint du Canada, Ottawa.