

T-2274-76

T-2274-76

Ray Ford (Plaintiff)**Ray Ford (Demandeur)**

v.

c.

National Parole Board (Defendant)**^a La Commission nationale des libérations conditionnelles (Défenderesse)**

Trial Division, Walsh J.—Montreal, November 24, 1976; Ottawa, December 17, 1976.

^b Division de première instance, le juge Walsh—Montréal, le 24 novembre 1976, Ottawa, le 17 décembre 1976.

Judicial review—Parole Act and Regulations—Whether parole a privilege or a right—Whether decision by Parole Board administrative act not normally to be reviewed by court—Whether right to review can be postponed by subsequent regulation—Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 21(1)—Parole Regulations, s. 2(1)(a)—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 35.

Examen judiciaire—Loi sur la libération conditionnelle de détenus et son Règlement—La libération conditionnelle est-elle un privilège ou un droit?—La décision de la Commission des libérations conditionnelles est-elle d'une nature administrative ne relevant pas normalement de la compétence de la Cour?—Le droit à l'examen peut-il être renvoyé par un règlement postérieur?—Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, c. P-2, art. 21(1)—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, art. 2(1)a—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 35.

Plaintiff was condemned to ten years' imprisonment in 1965 and was granted parole in 1969. He was convicted and sentenced to a further ten years' imprisonment while still on parole in 1971. At that time he would have had to serve at least four years' imprisonment before being eligible for parole in 1975. In 1973 the *Parole Regulations* were amended so that the earliest date at which the plaintiff could apply for parole would be 1978. His record was nevertheless examined by the defendant in 1975 and he was advised that it would again be studied in 1977. Plaintiff suggests that the 1975 examination was done pursuant to section 2(2) of the *Parole Regulations* which would require a finding of "special circumstances" for granting parole instead of the normal criteria and that he therefore suffers a prejudice if the normal criteria cannot now be applied until 1977.

^d En 1965, le demandeur a été condamné à dix années d'emprisonnement et la libération conditionnelle lui a été accordée le 9 juin 1969. En 1971, alors qu'il était encore sous libération conditionnelle, il a à nouveau été déclaré coupable et condamné à dix années d'emprisonnement. A cette époque, il devait encore purger au moins quatre années d'emprisonnement avant que la libération conditionnelle puisse lui être accordée en 1975. En 1973, le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* fut modifié avec l'effet que la date la plus proche à laquelle le demandeur pourrait demander la libération conditionnelle serait en 1978. Son dossier fut néanmoins examiné par la défenderesse en 1975 et il fut informé qu'il serait étudié à nouveau en 1977. Le demandeur fait valoir que l'examen de 1975 a été fait en vertu de l'article 2(2) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, qui exige l'existence de «circonstances particulières» pour l'octroi de la libération conditionnelle au lieu des critères normaux, et qu'en conséquence, il subit un préjudice si ces critères normaux ne peuvent plus être appliqués avant 1977.

Defendant argues that granting of parole is a privilege and not a right and that decisions by the Parole Board are administrative acts which should not be interfered with unless the rules of natural justice have been infringed.

^g La défenderesse soutient que l'octroi de la libération conditionnelle est un privilège et non un droit et que les décisions de la Commission des libérations conditionnelles sont des actes administratifs dans lesquels on ne doit pas intervenir, sauf s'il y a eu infraction aux règles de la justice naturelle.

Held, the Court has no information as to whether the review made on August 5, 1975 was by virtue of section 2(1)(a) or section 2(2) of the Regulations or whether different criteria would be applied, but if the review was not made by virtue of section 2(1)(a) in accordance with the criteria normally applied, this should be done. There is a distinction between granting parole, which is a privilege to be exercised at the sole discretion of the National Parole Board after a review of the inmate's record and the making of such a review at times required by the Act and Regulations which is a right. A right, unlike a privilege, cannot be retroactively abrogated unless such intention is clearly expressed by the legislature.

^h *Arrêt*: la Cour ne dispose d'aucun renseignement sur le point de savoir si l'examen du 5 août 1975 a été fait en vertu de l'article 2(1)a ou de l'article 2(2) du Règlement ou si des critères différents seraient appliqués, mais si l'examen n'a pas été fait en vertu de l'article 2(1)a en conformité des critères normalement appliqués, il faudrait le faire. Il existe une distinction entre l'octroi de la libération conditionnelle, qui est un privilège que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut exercer à sa seule discrétion après avoir examiné le dossier du détenu, et le fait de procéder à cet examen aux époques prescrites par la Loi et son règlement d'application, qui est un droit. Un droit, contrairement à un privilège, ne peut pas être supprimé rétroactivement sauf s'il apparaît clairement que telle était l'intention de la législature.

Upper Canada College v. Smith (1921) 61 S.C.R. 413; *Boyer v. The King* [1949] S.C.R. 89 and *Colonial Sugar Refining Co. v. Irving* [1905] A.C. 369, applied.

ACTION.

COUNSEL:

J. F. Boulais for plaintiff.
Pierre Loiselle for defendant.

SOLICITORS:

Bertrand, Boulais, Lemaitre-Auger Allard, Joly-Ryan and Grenier, Montreal, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: This action deals with the effect of Order in Council 1973-1432 dated June 5, 1973¹, which amended Order in Council 1964-1827 dated December 3, 1964², on the right of a prisoner who was convicted on August 5, 1971, to have his eligibility for parole considered by the National Parole Board on August 5, 1975, at which date it would have come up for consideration in accordance with the earlier Order in Council rather than on August 5, 1978, the earliest date at which he would become eligible by virtue of the provisions of the amending Order in Council. There is no dispute between the parties as to the facts. In 1965 plaintiff was condemned to ten years' imprisonment but was granted parole on June 9, 1969. He was convicted again on August 5, 1971 while still on parole and condemned to ten years' imprisonment. This would of course have been added to the unexpired portion of the earlier sentence pursuant to section 21(1) of the *Parole Act*³. At that time section 2(1)(a) of the Regulations in effect by virtue of the December 3, 1964 Order in Council read as follows:

¹ SOR/73-298.

² SOR/64-475.

³ R.S.C. 1970, c. P-2.

Arrêts appliqués: *Upper Canada College c. Smith* (1921) 61 R.C.S. 413; *Boyer c. Le Roi* [1949] R.C.S. 89 et *Colonial Sugar Refining Co. c. Irving* [1905] A.C. 369.

ACTION.

AVOCATS:

J. F. Boulais pour le demandeur.
Pierre Loiselle pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Bertrand, Boulais, Lemaitre-Auger Allard, Joly-Ryan et Grenier, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE WALSH: La présente action porte sur les effets du décret du conseil 1973-1432, en date du 5 juin 1973¹, modifiant le décret du conseil 1964-1827, en date du 3 décembre 1964², sur le droit d'un prisonnier, condamné le 5 août 1971, de voir son admissibilité à la libération conditionnelle examinée par la Commission nationale des libérations conditionnelles le 5 août 1975, date à laquelle ladite admissibilité aurait été examinée, conformément au premier de ces décrets du conseil, au lieu de l'être le 5 août 1978, date la plus proche à laquelle il deviendrait admissible, selon les dispositions du décret en conseil modificatif. Les parties sont d'accord quant aux faits. En 1965, le demandeur a été condamné à dix années d'emprisonnement, mais la libération conditionnelle lui a été accordée le 9 juin 1969. Le 5 juin 1971, alors qu'il était encore sous libération conditionnelle, il a, à nouveau, été déclaré coupable et condamné à dix années d'emprisonnement. Cette période devait, évidemment, être ajoutée à la partie restant à courir de la précédente condamnation, conformément à l'article 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*³. A cette date, l'article 2(1)a) du Règlement en vigueur en vertu du décret du conseil du 3 décembre 1964 prescrivait:

¹ DORS/73-298.

² DORS/64-475.

³ S.R.C. 1970, c. P-2.

2. (1) The portion of the term of imprisonment that an inmate shall ordinarily serve, in the cases mentioned in this subsection, before parole may be granted, is as follows:

(a) where the sentence of imprisonment is not a sentence of imprisonment for life or a sentence of preventive detention, one-third of the term of imprisonment imposed or four years, whichever is the lesser, but in the case of a sentence of imprisonment of two years or more to a federal penal institution, at least nine months.

As a result of this the minimum period which plaintiff had to serve before he could be granted parole was four years which period would expire on August 5, 1975 and he was so advised by defendant.

The June 8, 1973 amendment revoked paragraph 2(1)(a) of the *Parole Regulations* and substituted the following:

(a) where the term of imprisonment is not a sentence of imprisonment for life or a sentence of preventive detention,

(i) if the term of imprisonment is not a term imposed by subsection 21(1) of the *Parole Act*, one-third of the term imposed or seven years, whichever is the lesser, or

(ii) if the term of imprisonment is a term imposed by subsection 21(1) of the *Parole Act*, one-half of the term imposed or seven years, whichever is the lesser,

but in the case of a term of imprisonment of two years or more in a federal penal institution, at least nine months;

By the application of this amendment the earliest date at which plaintiff could be granted parole would be August 5, 1978, and he was so advised.

Despite this amendment his record was nevertheless examined by defendant on August 5, 1975, and in due course he was advised that it would again be studied on August 5, 1977. Plaintiff suggests that this may have been done by virtue of section 2(2) of the *Parole Regulations* contained in P.C. 1964-1827⁴ and not amended by P.C. 1973-1432 which reads as follows:

2. (2) Notwithstanding subsection (1), where in the opinion of the Board special circumstances exist, the Board may grant parole to an inmate before he has served the portion of his sentence of imprisonment required under subsection (1) to have been served before a parole may be granted.

2. (1) La partie de la sentence d'emprisonnement qu'un détenu doit ordinairement purger, dans les cas mentionnés au présent paragraphe, avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle, est la suivante:

a Lorsque la sentence d'emprisonnement n'est pas une sentence d'emprisonnement à perpétuité ni une sentence de détention préventive, un tiers de la durée de l'emprisonnement imposé ou quatre ans, suivant la moindre de ces deux périodes, mais dans le cas d'une sentence d'emprisonnement de deux ans ou plus dans une institution pénale fédérale, au moins neuf mois.

b Il résulte de ce texte, que la période minimale que le demandeur devait purger avant que la libération conditionnelle puisse lui être accordée, était de quatre années, venant à expiration le 5 août 1975, ce dont la défenderesse l'a informé.

La modification du 8 juin 1973 a abrogé l'alinéa 2(1)a du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, qu'elle a remplacé par le suivant:

d a lorsque la sentence d'emprisonnement n'en est pas une d'emprisonnement à perpétuité ou de détention préventive et

(i) que l'emprisonnement n'est pas imposé aux termes du paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, le tiers de la période d'emprisonnement imposée ou sept ans, en prenant la moindre de ces deux périodes, ou

(ii) que l'emprisonnement est imposé aux termes du paragraphe 21(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, la moitié de la période d'emprisonnement imposée ou sept ans, en prenant la moindre de ces deux périodes,

e mais, dans le cas d'une sentence d'emprisonnement de deux ans ou plus dans une institution pénale fédérale, au moins neuf mois;

f Par application de cette modification, la date la plus proche à laquelle la libération conditionnelle pourrait être accordée au demandeur, serait le 5 août 1978, ce dont il a été informé.

g En dépit de cette modification, son dossier a été examiné par la défenderesse le 5 août 1975 et, en temps opportun, il a été informé qu'il serait étudié à nouveau le 5 août 1977. Le demandeur fait valoir que cela a pu être fait en vertu de l'article 2(2) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus* contenu dans C.P. 1964-1827⁴, qui n'a pas été modifié par C.P. 1973-1432 et qui prescrit:

i 2. (2) Nonobstant le paragraphe (1), lorsque, de l'avis de la Commission, il existe des circonstances particulières, la Commission peut accorder la libération conditionnelle à un détenu avant qu'il ait purgé la partie de sa sentence d'emprisonnement qu'il est tenu, aux termes du paragraphe (1), d'avoir purgé antérieurement à l'octroi d'une libération conditionnelle.

⁴ SOR/64-475.

⁴ DORS/64-475.

but that in this case the Board would use different criteria, having to find that "special circumstances" exist before granting parole, whereas in a review by virtue of section 2(1)(a) members of the Board would be guided by the criteria they would normally use in deciding whether parole should be granted, and that plaintiff therefore suffers a prejudice if this review can only take place after the expiration of seven years from his sentence on August 5, 1971, by virtue of the new regulation rather than after four years by virtue of the former one. The fact that plaintiff was first advised that he would be eligible for parole on August 5, 1975, and subsequently advised that this would not be the case until August 5, 1978, is in compliance with paragraph 3(1)(a) of the Regulations in P.C. 1960-681⁵ which was not amended by either of the subsequent Orders in Council referred to above and which reads as follows:

3. (1) In the case of every inmate serving a sentence of imprisonment of two years or more, the Board shall

(a) consider the case of the inmate as soon as possible after the inmate has been admitted to a prison, and in any event within six months thereof, and fix a date for his parole review.

Paragraphs (b) and (c) of subsection (1) of section 3 were repealed and replaced by Order in Council 1964-1827 but were not changed by Order in Council 1973-1432. They read as follows:

(b) review the case of the inmate in order to decide whether or not to grant or recommend parole and, if parole is to be granted, the date upon which the parole is to commence, on or before

(i) the date fixed for the parole review pursuant to paragraph (a), or

(ii) the last day of the relevant portion of the term of imprisonment referred to in subsection (1) of section 2,

whichever is the earlier; and

(c) where the Board, upon reviewing the case of an inmate pursuant to paragraph (b) does not at that time grant or recommend parole to the inmate, continue to review the case of the inmate at least once during every two years following the date the case was previously reviewed until parole is granted or the sentence of the inmate is satisfied.

⁵ SOR/60-216.

mais, qu'en l'espèce, la Commission aurait recours à des critères différents, ayant à établir que des «circonstances particulières» existent avant d'accorder la libération conditionnelle, alors que dans un examen en vertu de l'article 2(1)a) les membres de la Commission seraient guidés par les critères qu'ils adopteraient normalement pour décider de l'octroi de la libération conditionnelle; et que, par conséquent, le demandeur subit un préjudice si cet examen peut être fait seulement après l'expiration d'une période de sept ans à partir de sa condamnation du 5 août 1971, conformément au nouveau règlement, plutôt qu'à l'expiration de quatre années, conformément au précédent règlement. Le fait que le demandeur a été une première fois informé qu'il serait éligible pour la libération conditionnelle le 5 août 1975, puis qu'il a été subseqüemment informé que cela ne serait pas le cas avant le 5 août 1978, est conforme aux dispositions de l'alinéa 3(1)a) du Règlement contenu dans C.P. 1960-681⁵ qui n'a été modifié par aucun des décrets du conseil mentionnés précédemment et qui prescrit:

3. (1) Dans le cas de tout détenu purgeant une sentence d'emprisonnement de deux ans ou plus, la Commission doit

a) étudier le cas du détenu aussitôt que possible après que celui-ci a été admis dans une prison, et, quoi qu'il arrive, dans les six mois qui suivent, et fixer une date pour l'examen de sa libération conditionnelle;

Les alinéas b) et c) du paragraphe (1) de l'article 3 ont été abrogés et remplacés par le décret du conseil 1964-1827, mais n'ont pas été modifiés par le décret du conseil 1973-1432. Voici le texte de ces alinéas:

b) examiner le cas du détenu afin de décider s'il convient ou non d'accorder la libération conditionnelle et, si celle-ci doit être accordée, choisir la date à laquelle commencera la libération conditionnelle, à ou avant la plus rapprochée des deux dates suivantes:

(i) la date établie pour l'examen de la libération conditionnelle conformément à l'alinéa a), ou

(ii) le dernier jour de la partie pertinente de la période d'emprisonnement mentionnée au paragraphe (1) de l'article 2; et

c) continuer, si la Commission, après avoir examiné le cas d'un détenu conformément à l'alinéa b), n'accorde pas à cette époque la libération conditionnelle au détenu, d'examiner le cas de ce dernier au moins une fois durant chaque période de deux ans qui suit la date où le cas a été examiné auparavant jusqu'à ce que la libération conditionnelle soit accordée ou que la sentence du détenu ait été purgée.

⁵ DORS/60-216.

Pursuant to these paragraphs after reviewing plaintiff's record on August 5, 1975, he was advised that it would again be reviewed on August 5, 1977.

Reference was also made to section 8 of the *Parole Act* itself which requires that "The Board shall at the times prescribed by the regulations" review the case of an inmate sentenced to two years or more unless he has advised in writing that he does not wish to be granted parole. Section 9 authorizes the making of regulations by order in council prescribing "(a) the portion of the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted; (b) the times when the Board shall review cases of inmates serving sentences of imprisonment;". The Act thus authorizes the making of regulations determining the minimum time which an inmate shall serve before parole may be granted. This does not settle the question of the retroactive effect of a change in the regulations however, nor the question of whether a change in regulations is merely a procedural matter or one which affects the substantive rights of plaintiff.

Defendant's principal argument was to the effect that the granting of parole is a privilege and not a right. That is undoubtedly so as is the argument that the decision by the Parole Board to grant or refuse to grant parole to an inmate is an administrative act which should not be interfered with by the Courts unless the rules of natural justice have been infringed, which is not suggested here. I find no difficulty however in making a distinction between the granting of parole which is a privilege to be exercised at the sole discretion of the National Parole Board after a review of the inmate's record and the making of such a review at times required by the Act and Regulations made thereunder, which in my view is a right. The question to be decided is whether, when such a right to review at a certain date is given by virtue of the Regulations in force at the time of the inmate's imprisonment, a subsequent regulation can operate so as to postpone the date on which this review must be made (save for an earlier review which can also be made any time but only

Conformément à ces alinéas, le demandeur a été informé que son dossier, après avoir été examiné le 5 août 1975, le serait, à nouveau, le 5 août 1977.

a

On s'est également référé à l'article 8 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* qui prévoit que «La Commission doit, aux époques prescrites par les règlements» examiner le cas d'un détenu condamné pour deux ans ou plus, sauf s'il a avisé par écrit qu'il ne désire pas que la libération conditionnelle lui soit accordée. L'article 9 autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements prescrivant «a) la partie des sentences d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle; b) les époques où la Commission doit examiner les cas de détenus purgeant des sentences d'emprisonnement;». Ainsi, la Loi autorise la promulgation de règlements déterminant la période minimale qu'un détenu doit purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle. Toutefois, cela ne résout pas la question de l'effet rétroactif d'une modification apportée aux règlements, ni celle de savoir si une modification apportée aux règlements est simplement une question de procédure ou si elle touche au fond des droits du demandeur.

f

L'argument principal de la défenderesse est que l'octroi de la libération conditionnelle est un privilège et non un droit. Cela est évident, comme l'est également l'argument selon lequel la décision de la Commission d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle à un détenu, est un acte administratif dans lequel les tribunaux ne doivent pas intervenir, sauf s'il y a eu infraction aux règles de la justice naturelle, ce qui n'est pas allégué en l'espèce. Toutefois, je ne trouve aucune difficulté à faire une distinction entre l'octroi de la libération conditionnelle, qui est un privilège que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut exercer à sa seule discrétion après avoir examiné le dossier du détenu, et le fait de procéder à cet examen aux époques prescrites par la Loi et son règlement d'application, que je considère être un droit. Il s'agit de décider, quand le droit à l'examen à une certaine date est accordé en vertu du règlement en vigueur à l'époque où le détenu est emprisonné, si un nouveau règlement peut avoir pour effet de reporter à plus tard la date à laquelle

if the Board considers that "special circumstances" exist, by section 2(2) of the Regulations).

Reference might be made to the *Interpretation Act*⁶. It is clear from it that the same principles which govern the retroactive effect of an Act also apply to regulations, for section 2(1) defines "enactment" as "an Act or regulation or any portion of an Act or regulation". Section 35 reads in part:

35. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not

(b) affect the previous operation of the enactment so repealed or anything duly done or suffered thereunder;

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed;

It will be noted that paragraph (c) refers to a "privilege" as well as to a "right". The next section deals with the repeal and substitution of an enactment. It is interesting to note that paragraph (e) reads as follows:

36. ...

(e) when any penalty, forfeiture or punishment is reduced or mitigated by the new enactment, the penalty, forfeiture or punishment if imposed or adjudged after the repeal shall be reduced or mitigated accordingly;

It is of some significance that, while this paragraph has no direct application to the present case, it refers to reduction or mitigation of penalties, forfeitures or punishments, and there is no converse application when they are increased in the new enactment, which is the situation in the present case where, by the new regulation, the period of time which the plaintiff was required to serve before he can be considered eligible for normal parole was increased from four to seven years.

The Supreme Court case of *Upper Canada College v. Smith*⁷ dealt at some length with the question of retroactivity of a statute. The action had been brought to recover a commission under a contract made before a statute came into force

⁶ R.S.C. 1970, c. I-23.

⁷ (1921) 61 S.C.R. 413.

cet examen doit avoir lieu (sauf pour un examen fait plus tôt; auquel il peut aussi être procédé en tout temps, si la Commission considère que des «circonstances particulières» existent, selon l'article 2(2) du Règlement).

On peut se référer à la *Loi d'interprétation*⁶. Il en résulte clairement que les mêmes principes qui régissent l'effet rétroactif de la loi, s'appliquent également aux règlements. En effet l'article 2(1) définit «texte législatif», comme signifiant «une loi ou un règlement ou toute partie d'une loi ou d'un règlement». Voici un extrait de l'article 35:

35. Lorsqu'un texte législatif est abrogé en tout ou en partie, l'abrogation

b) n'atteint ni l'application antérieure du texte législatif ainsi abrogé ni une chose dûment faite ou subie sous son régime;

c) n'a pas d'effet sur quelque droit, privilège, obligation ou responsabilité acquis, né, naissant ou encouru sous le régime du texte législatif ainsi abrogé;

Il faut souligner que l'alinéa c) mentionne un «privilège» aussi bien qu'un «droit». L'article qui suit envisage l'abrogation d'un texte législatif et son remplacement. Il est intéressant de noter que l'alinéa e) énonce ce qui suit:

36. ...

e) lorsqu'une peine, une confiscation ou une punition est réduite ou mitigée par le nouveau texte, la peine, confiscation ou punition, si elle est infligée ou prononcée après l'abrogation, doit être réduite ou mitigée en conséquence;

Il est significatif qu'alors que ce dernier alinéa ne s'applique pas directement à la présente espèce, il se réfère à des peines, confiscations ou punitions réduites ou mitigées et il n'y a pas d'application contraire quand elles sont augmentées par le nouveau texte législatif, ce qui est le cas dans cette affaire où le nouveau règlement a porté de quatre à sept ans la période de temps que le demandeur doit purger avant d'être considéré comme admissible à une libération conditionnelle normale.

Dans *Upper Canada College c. Smith*⁷, la Cour suprême a longuement examiné la question de la rétroactivité de la loi. L'action tendait au remboursement d'une commission, en vertu d'un contrat intervenu avant la promulgation d'une loi qui

⁶ S.R.C. 1970, c. I-23.

⁷ (1921) 61 R.C.S. 413.

which prohibited the bringing of any action to claim such a commission unless the agreement upon which it was brought was in writing separate from the sale agreement. The Court concluded, with one dissenting judgment that this law should not have retrospective effect. In his judgment, Duff J. pointed out at page 418 that the right to sue was a valuable right and that it was of no importance that the right of action had not accrued when the statute was passed. During the course of his careful examination of the British jurisprudence he states at pages 424-5:

A right in the legal sense, not only in the common language of men but in the language of common lawyers everywhere, connotes a right which the courts will protect and enforce by some appropriate remedy.

This may be illustrated by a reference to statutes giving or taking away a right of appeal. A right of appeal is, of course, a remedial right and the courts have had to consider frequently the question whether a statute giving or taking away a right of appeal should *prima facie* be construed as affecting the parties to pending litigation. If such statutes are to be regarded as regulating procedure only within the meaning of this rule, then *prima facie* their application would not be restricted to proceedings subsequently instituted. Speaking broadly, the courts have persistently refused to take this view of such statutes; they have almost uniformly been held not to fall within the category of statutes relating to procedure only.

At page 443 Anglin J. states:

Although statutes creating new remedies have sometimes been held available to enforce rights which had accrued before they were enacted, *The Alex Larsen*, 1 W. Rob. 288, at page 295; *Boodle v. Davis* 22 L.J. Ex. 69, it is a very different thing to hold that a statute has, in the absence of express provision or necessary intentment, the effect of destroying an existing right of action. The taking away of a right of action is more than mere procedure and a statute which has that effect is *prima facie* within the general rule and not within the exception.

In dealing with Acts of Parliament which have the effect of taking away rights of action,

says Baron Channell in *Wright v. Hale* 6 H. & N. 227, at page 231,

we ought not to construe them as having a retrospective operation, unless it appears clearly that such was the intention of the legislature; but the case is different where the Act merely regulates practice and procedure;

and Baron Wilde adds:

The rule applicable in cases of this sort is that, when a new enactment deals with rights of action, unless it is so expressed in the Act an existing right of action is not taken away. But where the enactment deals with procedure only, unless the

défendait l'introduction de toute action visant à réclamer une telle commission, sauf si l'accord invoqué faisait l'objet d'un écrit distinct de l'acte de vente. La Cour a conclu, avec une opinion dissidente, que cette loi n'avait pas d'effet rétroactif. Dans son avis, le juge Duff a signalé, à la page 418, que le droit de poursuivre était précieux et qu'il était sans importance si le droit d'action n'était pas encore né lors de la promulgation de la loi. Au cours de son examen approfondi de la jurisprudence anglaise, il dit aux pages 424 et 425:

[TRADUCTION] Un droit, au sens juridique, non seulement dans le langage ordinaire des hommes, mais dans le langage universel des avocats, implique un droit que les tribunaux protégeront et feront respecter par un redressement approprié.

A titre d'illustration, on peut se reporter à des lois qui octroient ou suppriment un droit d'appel. Ce dernier est, évidemment, un droit correctif et les tribunaux ont souvent été appelés à se prononcer sur la question de savoir si des lois octroyant ou supprimant un droit d'appel devaient *prima facie* être interprétées comme affectant les parties dans un litige en cours. Si ces lois doivent être considérées comme régissant seulement la procédure au sens de la présente règle, leur application ne devrait pas, *prima facie*, être restreinte à des procédures subséquemment entamées. D'une façon générale, les tribunaux ont refusé avec persistance de voir ces lois sous cet angle; ces dernières ont presque toujours été considérées comme n'entrant pas dans la catégorie des lois relatives à la procédure seulement.

A la page 443, le juge Anglin dit:

[TRADUCTION] Bien qu'on ait parfois considéré que des lois créant de nouveaux recours pouvaient s'appliquer à l'exécution de droits nés avant leur promulgation, *The Alex Larsen*, 1 W. Rob. 288, page 295; *Boodle c. Davis* 22 L.J. Ex. 69, c'est une question bien différente que de considérer, en l'absence d'une disposition ou d'une intention indiscutable, qu'une loi a pour effet de supprimer un droit d'action existant. La suppression d'un droit d'action est plus que simple procédure et une loi qui a cet effet, obéit *prima facie* à la règle générale et non à l'exception.

Dans *Wright c. Hale* 6 H. & N. 227 à la page 231, le baron Channell dit:

En traitant des actes du Parlement qui ont pour effet de supprimer les droits d'action nous ne devons pas les interpréter comme ayant un effet rétroactif, sauf s'il apparaît clairement que telle était l'intention de la législature; mais le cas est différent quand la loi fixe simplement des règles de pratique et de procédure;

et le baron Wilde ajoute:

Et la règle applicable à des cas de cette espèce est que lorsqu'un nouveau texte législatif vise un droit d'action, ce droit n'est pas supprimé, à moins que cela ne soit expressément prévu dans la loi. Mais quand le texte législatif vise la

contrary is expressed, the enactment applies to all actions whether commenced before or after the passing of the Act.

As previously stated, although plaintiff had no right, at the time of the 1973 amendment to the Regulations, to be granted parole on August 5, 1975, since this is not a right but a privilege, he did have what I consider to be a right to have his file reviewed as of that date, this right having accrued to him from the date of his incarceration in 1971 and the amendment made in 1973 had the effect of taking away this right by delaying for three years his right to have his file reviewed by the Parole Board. While the procedure of the Parole Board requires the review of the files of inmates at the times specified by the Regulations in effect at any given time I cannot find that a regulation delaying such right of review so as to deprive an inmate, such as plaintiff, of a right to review at a date already determined, is a mere question of procedure.

In a subsequent Supreme Court case of *Boyer v. The King*⁸ Chief Justice Rinfret also makes a thorough examination of the jurisprudence both British and Canadian on the subject especially the case of *Upper Canada College v. Smith (supra)* from which he quotes a number of passages at pages 96 and 97 including a reference to the judgment of Lord Macnaghten in *Colonial Sugar Refining Co. v. Irving*⁹ in which he stated at page 372:

As regards the general principles applicable to the case there was no controversy. On the one hand, it was not disputed that if the matter in question be a matter of procedure only, the petition is well founded. On the other hand, if it be more than a matter of procedure, if it touches a right in existence at the passing of the Act, it was conceded that, in accordance with a long line of authorities extending from the time of Lord Coke to the present day, the appellants would be entitled to succeed.

Reference has also been made in argument to the fact that in the present case the National Parole Board did in fact review plaintiff's record on August 5, 1975, and proposes to do so again on August 5, 1977, but in view of the position taken that as a result of the 1973 amendment to the Regulations plaintiff does not have the right to be considered for parole under section 2(1)(a) until August 5, 1978, it is reasonable to presume that

procédure seulement, ce texte s'applique, à moins de disposition contraire expresse, à toutes les actions, qu'elles aient été introduites avant ou après l'adoption de la loi.

Comme je l'ai déjà dit, bien qu'à l'époque de la modification de 1973, le demandeur n'ait pas eu droit à la libération conditionnelle le 5 août 1975, vu qu'il ne s'agit pas d'un droit mais d'un privilège, il avait effectivement ce que je considère être un droit à l'examen de son dossier à cette date; ce droit lui revenait depuis son incarcération en 1971 et la modification apportée en 1973 a eu pour effet de l'en priver, en retardant de trois ans son droit de faire examiner son dossier par la Commission des libérations conditionnelles. Bien que la procédure de cette dernière exige l'examen des dossiers des détenus aux époques spécifiées par les règlements en vigueur à un certain moment, je ne crois pas qu'un règlement retardant le droit à l'examen de façon à priver un détenu, tel que le demandeur, de son droit à l'examen à une date déjà déterminée, soit une simple question de procédure.

Dans l'affaire *Boyer c. Le Roi*⁸, venue ultérieurement devant la Cour suprême, le juge en chef Rinfret fait aussi un examen approfondi des jurisprudences tant anglaise que canadienne sur le sujet, spécialement de l'arrêt *Upper Canada College c. Smith* (précité) dont il reproduit de nombreux passages aux pages 96 et 97, y compris une référence au jugement de lord Macnaghten dans *Colonial Sugar Refining Co. c. Irving*⁹, dans lequel il dit à la page 372:

[TRADUCTION] Il n'y avait pas de litige quant aux principes généraux applicables à l'affaire. D'une part, il n'était pas contesté que si la question sous examen était une question de procédure seulement, la demande était bien fondée. D'autre part, s'il s'agissait de plus que d'une question de procédure, si l'on touchait à un droit existant lors de l'adoption de la Loi, il était admis que, conformément à de nombreuses opinions allant de lord Coke jusqu'à ce jour, l'appel était justifié.

La plaidoirie a également fait valoir le fait qu'en l'espèce, la Commission nationale des libérations conditionnelles a effectivement examiné le dossier du demandeur le 5 août 1975 et se propose de l'examiner à nouveau le 5 août 1977, mais que, vu l'attitude prise selon laquelle, en conséquence de la modification de 1973 apportée au Règlement, le demandeur n'a pas droit à la libération conditionnelle en vertu de l'article 2(1)(a) avant le 5 août

⁸ [1949] S.C.R. 89.

⁹ [1905] A.C. 369.

⁸ [1949] R.C.S. 89.

⁹ [1905] A.C. 369.

the review made on August 5, 1975, was with a view to determining whether there were special circumstances justifying the granting of parole as of that date by virtue of the provisions of section 2(2) of the Regulations, and that different norms or criteria may have been applied in such a review from those which would normally be applied to a review by virtue of section 2(1)(a). The Court has no information, as to whether the review made on August 5, 1975 was by virtue of section 2(1)(a) or of section 2(2) of the Regulations or whether different norms and criteria would be applied, nor are the nature of the norms and criteria applied a proper matter for consideration by this Court, the matter being an administrative one within the sole discretion of the National Parole Board. All the Court can state is that, if a review in the case of the plaintiff was not made by virtue of section 2(1)(a) of the Regulations and in accordance with the norms and criteria applied to such reviews, then this should be done forthwith.

1978, il est raisonnable de supposer que l'examen fait le 5 août 1975 avait pour but de déterminer s'il existait des circonstances particulières justifiant l'octroi de la libération conditionnelle à cette date, en vertu des dispositions de l'article 2(2) du Règlement, et que, dans cet examen, la Commission a pu appliquer des normes et des critères différents de ceux qu'elle aurait normalement appliqués à un examen en vertu de l'article 2(1)a).
a La Cour ne dispose d'aucun renseignement sur le point de savoir si l'examen du 5 août 1975 a été fait en vertu de l'article 2(1)a) ou de l'article 2(2) du Règlement ou si des normes et des critères différents seraient appliqués; la nature des normes et des critères appliqués ne relève pas davantage de la compétence de la Cour; cette question étant de nature administrative, elle est laissée à la seule discrétion de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Tout ce que la Cour peut décider, c'est que, si dans le cas du demandeur l'examen n'a pas été fait en vertu de l'article 2(1)a) du Règlement et en conformité des normes et des critères applicables à ces examens, il faudrait le faire sans délai.
b
c
d