

T-1504-82

T-1504-82

Lance David Blanchard, an inmate of Millhaven Institution (*Applicant*)

Lance David Blanchard, un détenu de l'établissement de Millhaven (*requérant*)

v.

a c.

Disciplinary Board of Millhaven Institution and Douglas L. Hardtman in his capacity as independent chairperson thereof (*Respondents*)

Le Comité de discipline de l'établissement de Millhaven et Douglas L. Hardtman, en qualité de président venant de l'extérieur (*intimés*)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, March 11 and 15, 1982.

b Division de première instance, juge Addy—Ottawa, 11 et 15 mars 1982.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Motion pursuant to s. 18 of Federal Court Act for writ of certiorari or relief in the nature thereof, quashing decisions of Disciplinary Board chairperson by which applicant convicted of inmate offences under s. 39 of Penitentiary Service Regulations — Nature of proceedings — Requirements of procedural fairness in relation to administrative enquiry wherein examination of conduct of subject may result in imposition of penalty — Whether duty to act fairly requires that subject be allowed legal counsel — Application dismissed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Penitentiary Act, R.S.C. 1970, c. P-6 — Penitentiary Service Regulations, C.R.C., c. 1251, s. 39.

c *Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Requête fondée sur l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale et tendant à l'obtention d'un bref de certiorari ou d'un redressement de même nature annulant les décisions par lesquelles le président du Comité de discipline a déclaré le requérant coupable d'infractions commises par un détenu, en violation de l'art. 39 du Règlement sur le service des pénitenciers — Nature des procédures — Exigences d'équité sur le plan de la procédure relativement à une enquête administrative où l'étude de la conduite d'une personne peut donner lieu à l'imposition d'une sanction — Il échet d'examiner si l'obligation d'agir équitablement exige que le requérant ait droit à la représentation par avocat — Demande rejetée — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18 — Loi sur les pénitenciers, S.R.C. 1970, chap. P-6 — Règlement sur le service des pénitenciers, C.R.C., chap. 1251, art. 39.*

MOTION.

REQUÊTE.

COUNSEL:

AVOCATS:

Alison J. MacPhail for applicant.
Leslie Holland for respondents.

f *Alison J. MacPhail* pour le requérant.
Leslie Holland pour les intimés.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Alison J. MacPhail, Kingston, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

g *Alison J. MacPhail*, Kingston, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

h *Voici les motifs du jugement rendu en français par*

ADDY J.: This present motion by the applicant pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, is for a writ of *certiorari* or relief in the nature thereof, quashing the decisions of the respondent, Douglas L. Hardtman, made on or about the 10th of February, 1982, convicting the applicant of two counts of doing any act calculated to prejudice the discipline or good order of the Institution contrary to paragraph 39(k) of the *Penitentiary Service Regula-*

i LE JUGE ADDY: Le requérant demande l'émission d'un bref de *certiorari* ou l'obtention d'un redressement de même nature annulant les décisions prises par l'intimé, Douglas L. Hardtman, vers le 10 février 1982 sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10. Par ces décisions, l'intimé a déclaré le requérant coupable de deux infractions d'avoir commis un acte propre à nuire à la discipline ou au bon ordre de l'institution, en violation

tions, C.R.C., c. 1251, proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*, R.S.C. 1970, c. P-6, as amended; one count of damaging government property contrary to paragraph 39(e) of the *Penitentiary Service Regulations* proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*; one count of being indecent, disrespectful or threatening in his actions, language or writing toward any other person contrary to paragraph 39(g) of the *Penitentiary Service Regulations* proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*; one count of having "contraband in his possession" contrary to paragraph 39(i) of the *Penitentiary Service Regulations* proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*; one count of assault contrary to paragraph 39(b) of the *Penitentiary Service Regulations* proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*; and quashing the decisions of the respondent, Douglas L. Hardtman, made on or about the 17th of February, 1982, convicting the applicant of two counts of doing any act calculated to prejudice the discipline or good order of the Institution contrary to paragraph 39(k) of the *Penitentiary Service Regulations* proclaimed pursuant to the *Penitentiary Act*.

REASONS

A hearing conducted by a penitentiary disciplinary board for an alleged infraction of the *Penitentiary Service Regulations* is an administrative proceeding and is neither judicial nor quasi-judicial in character.

Except to the extent that there are statutory provisions or regulations having the force of law to the contrary, there is no requirement to conform to any particular procedure or to abide by the rules of evidence generally applicable to judicial or quasi-judicial tribunals or adversary proceedings.

There is, however, an overall duty to act fairly in administrative matters and, when applied to an administrative hearing or enquiry, the duty to act fairly translates into one of ensuring that the

de l'alinéa 39k) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, C.R.C., chap. 1251, adopté en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, chap. P-6, modifiée; d'une infraction d'avoir endommagé a la propriété de l'État, en violation de l'alinéa 39e) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, adopté en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*; d'une infraction de s'être comporté par ses actions, propos ou écrits, d'une façon indécente, irrespectueuse ou menaçante envers qui que ce soit, en violation de l'alinéa 39g) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, adopté en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*; d'une infraction d'avoir eu «de la contrebande en sa possession», en violation de c l'alinéa 39i) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, et d'une infraction de s'être livré à des voies de fait, en violation de l'alinéa 39b) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, adopté en vertu de d la *Loi sur les pénitenciers*. Le requérant demande également l'émission d'un bref de *certiorari* ou l'obtention d'un redressement de même nature qui annule les décisions de l'intimé, Douglas L. Hardtman, prises vers le 17 février 1982 et par lesquelles e l'intimé déclarait le requérant coupable de deux infractions d'avoir commis un acte propre à nuire à la discipline ou au bon ordre de l'institution, en violation de l'alinéa 39k) du *Règlement sur le service des pénitenciers*, adopté en vertu de la *Loi sur les pénitenciers*. f

MOTIFS

L'audition tenue par un comité de discipline g d'un pénitencier, à l'égard d'une accusation d'infraction au *Règlement sur le service des pénitenciers*, est une procédure de nature administrative qui n'a aucun caractère judiciaire ou quasi-judiciaire.

Sauf dans la mesure où des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient le contraire, il n'y a aucune obligation de respecter une procédure spécifique ou de se soumettre aux règles de preuve qui sont habituellement suivies devant i les tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires, ou dans les procédures contradictoires.

Il y a toutefois une obligation générale d'agir j équitablement en matière administrative. Lorsqu'on l'applique à une audition ou à une enquête administrative, l'obligation d'agir équitablement se

enquiry is carried out in a fair manner and with due regard to natural justice. This duty to act fairly where the conduct of a person who might be subject to some penalty is being examined, requires that the person be aware of what the allegations are, of the evidence and the nature of the evidence against him and be afforded a reasonable opportunity to respond to the evidence and to give his version of the matter. In order to achieve this, wherever evidence is being given orally, the prisoner should be present and also be afforded the opportunity of cross-examining or questioning any witness, unless there are exceptional circumstances which would render such a hearing practically impossible or very difficult to conduct, such as deliberately obstructive conduct on the part of the party concerned.

There is no general right to have the proceedings transcribed verbatim but, where such a transcription exists, as in the present case, it may be used to enable the reviewing court to come to its conclusions on the merits of the application.

Although the hearing is not to be conducted as an adversary proceeding but as an inquisitorial one, there is no duty on the person responsible for conducting the hearing to explore every conceivable defence or to suggest possible defences to the prisoner, although there is a duty to conduct a full and fair enquiry which, of course, might lead to the obligation of asking questions of the prisoner or of any witness, the answers to which might prove exculpatory in so far as the prisoner is concerned. He must, in other words, examine both sides of the question.

There is no right to counsel; whether counsel representing the prisoner is to be allowed to be present is a matter for the discretion of the chairman conducting the enquiry. Occasions might possibly arise where matters are so complicated from a legal standpoint that the duty to act fairly might require the presence of counsel, but I cannot at the moment envisage such a situation, especially where the person conducting the enquiry is a legally qualified barrister and solicitor, as in the present case. Furthermore, the questions arising in these

traduit par l'obligation de faire en sorte que l'enquête est conduite de manière équitable et conforme à la justice naturelle. Cette obligation d'agir équitablement lors de l'étude de la conduite d'une personne passible de sanction, exige que cette personne connaisse les faits qu'on lui reproche, la preuve et la nature de la preuve retenue contre elle, et qu'on lui accorde une possibilité raisonnable de réfuter la preuve et de faire connaître sa version de l'affaire. Lorsque la preuve est constituée de témoignages, il faut, pour respecter cette obligation, que le prisonnier soit présent et puisse avoir une possibilité de contre-interroger ou d'interroger tout témoin, à moins de circonstances exceptionnelles qui rendent presque impossible ou très difficile la tenue de cette audition, telle une conduite délibérément obstructive de la part de la personne intéressée.

Il n'existe pas de droit absolu à la transcription textuelle des procédures; toutefois, lorsque la transcription existe, comme en l'espèce, la cour qui siège en révision peut se servir de cette transcription pour tirer ses conclusions sur le bien-fondé de la demande.

Même si l'audition n'a pas un caractère contradictoire mais plutôt inquisitoire, la personne responsable de la tenue de l'audition n'a aucunement l'obligation d'étudier toutes les défenses imaginables, ni de suggérer au prisonnier des défenses possibles. Cette personne a toutefois l'obligation de tenir une enquête complète et équitable, ce qui peut, bien entendu, amener l'obligation de poser au prisonnier ou aux témoins des questions dont les réponses pourraient disculper le prisonnier. En d'autres mots, la personne responsable de la tenue de l'enquête doit étudier les deux versions de l'affaire.

Il n'existe pas de droit à la représentation par avocat. La personne qui préside l'enquête est entièrement libre de permettre ou de refuser la présence de l'avocat qui représente le prisonnier. Il peut y avoir des auditions où les questions sont si complexes du point de vue juridique que l'obligation d'agir équitablement amène la nécessité de permettre la présence d'un avocat, mais je ne peux pour le moment concevoir une telle situation, surtout lorsque la personne responsable de l'enquête est un avocat dûment qualifié, comme en l'espèce.

disciplinary proceedings are, generally, of a factual nature.

The prisoner must be mentally and physically capable of understanding the proceedings and the nature and details of the accusations, of taking cognizance of any oral or written evidence presented, of questioning witnesses and of presenting his version of the matter. Where there is any doubt as to the prisoner's capability to so take part in the proceedings, then, in order to act fairly, the chairman must first satisfy himself on that issue before proceeding with the hearing.

After having examined the affidavits and exhibits produced on this present application, including the transcript of the oral evidence (albeit a very incomplete one), hearing the arguments of counsel and considering the jurisprudence referred to, I cannot, in the light of the above principles, conclude that the chairman acted unfairly in any way.

He carefully took into consideration the prisoner's capacity to defend himself and concluded that he was so capable. There is no evidence that the prisoner was mentally incapable of taking part. On the contrary, he addressed some very pertinent questions to the witnesses and made statements which were quite relevant to the issues.

The chairman considered the request for representation by counsel and exercised his discretion to refuse counsel in light of the most recent jurisprudence on that subject. Unless the exercise of any such discretion is patently unfair, this Court should not interfere.

By reason of the fact that the hearing is an inquisitorial proceeding and not an adversary proceeding and that hearsay and written hearsay evidence are admissible, it is not up to this Court to review the evidence as a court might do in the case of an appeal from a judicial tribunal or of a review of the decision of a quasi-judicial tribunal, but merely to consider whether there has, in fact, been a breach of the general duty to act fairly. There

De plus, les questions soulevées dans ces procédures disciplinaires portent habituellement sur des faits.

Le prisonnier doit être mentalement et physiquement apte à comprendre les procédures ainsi que la nature et les détails des accusations, à prendre connaissance de tout témoignage présenté verbalement ou par écrit, à questionner les témoins, et à présenter sa version des événements. Lorsqu'elle nourrit un doute sur la capacité du prisonnier de prendre part aux procédures, la personne qui préside l'enquête doit alors, pour agir équitablement, s'assurer d'abord de la capacité du prisonnier avant de poursuivre l'audition.

En l'espèce, après avoir étudié les affidavits et les pièces produits en l'espèce, y compris la transcription des témoignages entendus à l'audience (quoique cette transcription soit bien incomplète), après avoir entendu les arguments des procureurs et étudié la jurisprudence citée, je ne peux, à la lumière des principes exposés plus haut, conclure que le président ait, de quelque façon, agi de manière inéquitable.

Il a soigneusement pesé la capacité du prisonnier d'assumer lui-même sa défense et il a conclu que le prisonnier en était capable. La preuve n'indique nullement que le prisonnier souffrait d'une incapacité mentale qui l'empêchait de prendre part à l'enquête. Le prisonnier a, tout au contraire, posé des questions très pertinentes aux témoins et fait des déclarations se rapportant directement aux questions en litige.

Le président a étudié la demande de représentation par avocat et, dans l'exercice de sa discrétion, a refusé d'accorder cette demande à la lumière de la jurisprudence la plus récente en la matière. Cette Cour n'interviendra pas à moins que l'exercice de cette discrétion ne produise un résultat manifestement injuste.

Parce que l'audition est une procédure inquisitoire et non une procédure contradictoire, et que le ouï-dire y est permis, même dans les témoignages écrits, cette Cour n'a pas à revoir la preuve comme une cour peut le faire dans le cas de l'appel de la décision d'un tribunal judiciaire ou dans le cas de la révision de la décision d'un tribunal quasi judiciaire. Cette Cour doit se limiter à déterminer s'il y a eu, en l'espèce, manquement à l'obligation

might, of course, be cases where a patent disregard of the evidence would indicate bad faith on the part of the chairman or a breach of his general duty to act fairly. Such is far from being the case here.

ORDER

Application dismissed with costs.

générale d'agir équitablement. Il peut, bien entendu, y avoir des cas où le refus manifeste de tenir compte de la preuve indiquerait de la mauvaise foi de la part du président ou un manquement à son obligation générale d'agir équitablement. Ce n'est certainement pas le cas en l'espèce, loin de là.

ORDONNANCE

a
b La demande est rejetée avec dépens.