

Laskin 2018

Official Problem

The attached fictitious decisions in the matter of *Hayes et al. v. Attorney General of Canada*, rendered by the Federal Court and the Federal Court of Appeal, constitute the official problem of the 2018 Laskin Moot.

The problem contains a complete summary of the evidence adduced before the Court; this evidence covers all adjudicative facts. The extent to which an appellate court may draw inferences from the evidence is a matter for mooters to determine.

Extracts from a statute and a regulation, which have been edited specifically for the purpose of the Laskin, are appended to the decisions. Mooters must not assume that any portion of the statute or regulation not appended to the decisions is identical or even similar to the corresponding portion of the actual statute or regulation in force in Canada.

While mooters are not limited to the issues raised in the problem, mooters should note that appellate courts are often reluctant to hear novel issues being raised for the first time at the final appellate level.

With respect to the issues identified, mooters should not presume that the judges' analysis is correct or complete. The judges may not have reviewed all the issues in detail. They may not have used the factual record as they should have. There may be other lines of argument and other characterizations of the

Laskin 2018

Problème officiel

Les décisions fictives ci-jointes, rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans l'affaire de *Hayes et al. c. Procureur général du Canada*, constituent le problème officiel du concours Laskin 2018.

Le problème contient un résumé complet de la preuve présentée devant le tribunal et cette preuve couvre tous les faits adjudicatifs de la cause. Il revient aux participants de déterminer dans quelle mesure une cour d'appel peut tirer des conclusions à partir de la preuve.

Les participants retrouveront aussi en annexe des extraits d'une loi et d'un règlement rédigés pour les fins du concours. Les participants ne doivent pas présumer que les autres parties de la loi ou du règlement sont identiques ou même semblables à leur équivalent réel en droit canadien.

Les participants doivent savoir que bien qu'ils ne soient pas limités aux questions traitées dans le problème, les tribunaux d'appel hésitent souvent à se prononcer sur des questions soulevées pour la première fois en dernière instance.

En ce qui concerne les questions identifiées, les participants ne devraient pas tenir pour acquis que l'analyse des juges est exacte ou complète. Les juges n'ont pas nécessairement examiné toutes les questions en détail. Ils pourraient ne pas avoir tenu compte des faits mis en preuve comme ils auraient dû le faire. Il

evidence adduced. Mooters should develop arguments which they believe are most persuasive, whether mentioned by the judges or not.

Mooters should bear in mind that during the hearing, judges are not limited in their questions to the parties' factums or oral submissions and that they may raise all issues that they consider relevant.

Comments made by the judges or any of the individuals identified in the attached decisions do not necessarily reflect the views of the author of the problem, his employer, or anyone associated with the Laskin Moot.

Mr. Hayes was granted leave to appeal the Federal Court of Appeal decision to the Canadian Court of Justice.

The Lacombe Institution Association of Farm Program Inmates was granted intervener status before the Canadian Court of Justice and will be represented by Mr. Hayes's counsel. Under the circumstances, the Court ordered that the Association's written submissions be contained in Mr. Hayes's factum. No additional pages will be permitted beyond the established limit. Mr. Hayes and the Association must therefore make all their submissions in one factum.

The Attorney General of Canada must respond in one factum to the arguments of Mr. Hayes and of the Association. The Attorney General of Canada did not file a cross-appeal. All of her

pourrait aussi y avoir d'autres arguments et d'autres façons de qualifier la preuve présentée. Les participants doivent élaborer les arguments qu'ils considèrent les plus persuasifs, qu'ils aient ou non été mentionnés par les juges.

Les plaideurs doivent se souvenir que, durant l'audience, les juges n'ont pas l'obligation de limiter leurs questions au contenu du mémoire des parties ou de leurs plaidoiries. Ils peuvent soulever toutes les questions qu'ils estiment pertinentes.

Les commentaires formulés par les juges ou l'une ou l'autre des personnes citées dans les décisions ci-jointes ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'auteur du problème, de son employeur ou des personnes associées au concours Laskin.

Monsieur Hayes a obtenu la permission de la Cour canadienne de justice de porter la décision de la Cour d'appel fédérale en appel.

L'Association des détenus agriculteurs de l'Établissement Lacombe a obtenu le statut d'intervenant devant la Cour canadienne de justice et est représentée par les procureurs de M. Hayes. Dans les circonstances, la Cour a ordonné que les représentations écrites de l'Association soient incorporées au mémoire de M. Hayes. Aucune page additionnelle n'a été octroyée pour les représentations de l'Association. Monsieur Hayes et l'Association doivent donc faire toutes leurs représentations dans un seul mémoire.

Le Procureur général du Canada doit répondre aux arguments de M. Hayes et de l'Association dans un seul mémoire. Le Procureur général du Canada n'a pas interjeté d'appel incident.

arguments must therefore be contained in her
one factum.

Good luck and have fun!

Dominique Guimond
Author of the 2018 official problem

September 2017

Tous ses arguments doivent donc se retrouver
dans son mémoire.

Bonne chance et amusez-vous bien!

Dominique Guimond
Auteur du problème officiel 2018

Septembre 2017

FEDERAL COURT OF CANADA

Date: 2017 02 06
Docket: L-01-17
Citation: 2017 FC 47

HEARD: Ottawa, Ontario, February 1 and 2,
2017

BETWEEN:

JACKSON HAYES

and

LACOMBE INSTITUTION ASSOCIATION OF
FARM PROGRAM INMATES

Applicants

and

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Respondent

REASONS FOR JUDGMENT

FERRELL J.:

I. Introduction

1. The Penitentiary Service of Canada (the “**Service**”) is an administrative division of the Department of Homeland Security Canada. Its primary function is the incarceration and rehabilitation of inmates serving custodial sentences of two years or more – see section 3 of the *Canadian Penitentiary Service Act* (the “**Act**”).
2. In carrying out its responsibility to rehabilitate inmates, the Service offers a number of rehabilitation programs. These may include programs aimed at criminal

COUR FÉDÉRALE DU CANADA

Date : 2017 02 06
Dossier : L-01-17
Référence : 2017 CF 47

AUDIENCE tenue à Ottawa (Ontario) les 1^{er} et
2 février 2017

ENTRE :

JACKSON HAYES

et

ASSOCIATION DES DÉTENUIS AGRICULTEURS
DE L'ÉTABLISSEMENT LACOMBE

demandeurs

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE FERRELL :

I. Introduction

1. Le Service des pénitenciers du Canada (le « **Service** ») est une division administrative du Ministère de la Sécurité intérieure du Canada. Son rôle est principalement l’incarcération et la réhabilitation des personnes détenues en raison d’une peine de 2 ans ou plus d’emprisonnement – voir l’article 3 de la *Loi sur le Service des pénitenciers du Canada* (la « **Loi** »).
2. Dans le cadre de son rôle de réhabilitation des personnes détenues, le Service offre plusieurs programmes de réhabilitation. Il peut s’agir de

behaviour, employment programs, etc. In addition, the *Canadian Penitentiary Service Regulation* (the “**Regulation**”) requires every prison to offer certain specified programs, e.g., psychological treatment and access to spiritual counselling.

3. The *Regulation* requires institutions to offer other programs as well, at the discretion of the institutional head. For example, the evidence shows that in an institution that houses sexual offenders, the institutional head will select a range of programs that focus on that type of misconduct. Such programs would not necessarily be offered in an institution that houses inmates who have committed financial crimes. Thus, not all programs will be available in all institutions, and in choosing programs the institutional head must consider various factors, such as the nature of the inmate population for which she or he is responsible, or the institution’s operational budget.
4. In this regard, the operating budget of each institution, and therefore the funds available for the delivery of programs in the institution, are determined by the Treasury Board on the recommendation of the Deputy Minister of Homeland Security, who is responsible for the Service.
5. As noted above, these programs are aimed at inmate rehabilitation. The Service’s goal is to reintegrate inmates into society as law-abiding citizens.

programmes visant le comportement criminel, de programmes d’emploi, etc. Ainsi, le *Règlement sur le Service des pénitenciers du Canada* (le « **Règlement** ») oblige chaque établissement carcéral à offrir certains programmes précis, par exemple des suivis psychologiques et l’accès à un conseiller spirituel.

3. Le *Règlement* prévoit aussi que les établissements doivent offrir d’autres programmes, à la discrétion du directeur de l’établissement. Par exemple, la preuve démontre que dans un pénitencier incarcérant des délinquants sexuels, le directeur choisira une variété de programmes visant cette problématique. Ces programmes ne seront pas nécessairement offerts dans un établissement où sont incarcérées des personnes ayant commis des crimes économiques. Ainsi, tous les programmes ne sont pas disponibles dans tous les établissements et le directeur doit faire des choix dictés par plusieurs facteurs comme la population carcérale dont elle ou il est responsable ou son budget d’opération.
4. À cet égard, le budget d’opération de chaque pénitencier, et donc les sommes disponibles pour l’offre de programmes à l’intérieur d’un établissement, est déterminé par le Conseil du trésor sur recommandation du sous-ministre de la Sécurité intérieure, qui est responsable du Service.
5. Comme je viens de l’expliquer, les programmes visent la réhabilitation des détenus. Le Service cherche à les réintégrer dans la société en tant que citoyens respectueux des lois.

6. Inmates may, of course, become eligible for parole. When assessing an inmate's risk of re-offending, the Parole Board of Canada (the "**Board**") considers the criminal dynamics of inmates who appear before it, *i.e.*, the factors that drive them to commit crimes. An inmate's successful participation in rehabilitation programs, and application of lessons learned in those programs, can lead to a reduced risk of recidivism. In such a case, the Board can exercise its discretionary power to grant parole to the inmate. On the other hand, the Board can refuse parole to an inmate who presents too high a risk of re-offending, whether or not the inmate participated in rehabilitation programs.
7. A directive of the Service, approved by the Treasury Board, provides that an inmate who participates in a rehabilitation program will receive a cash payment of between \$4.00 and \$9.00 per day, five days per week, with the amount depending on the inmate's performance in the program and his or her general behaviour in the institution. This payment enables the inmate to buy food at the inmate canteen to supplement that provided at the cafeteria, or to purchase goods from pre-selected shops (*e.g.*, clothing in addition to that provided by the Service, or electronic devices), or to make phone calls. Inmates may also use the funds to buy food at a local grocery store for family members who visit the inmate during private family visits of up to 96 hours, which occur in a mobile
6. Évidemment, les détenus peuvent être admissibles à la libération conditionnelle. Dans le cadre de son analyse du risque de récidive, la Commission canadienne des libérations conditionnelles (la « **Commission** ») se penchera sur la dynamique criminelle des détenus qui se présentent devant elle, soit les facteurs qui les poussent à commettre des crimes. Un détenu ayant participé à des programmes de réhabilitation avec succès et qui intègre dans sa vie les enseignements qu'il y a appris pourrait voir son risque de récidive amoindri ; dans un tel cas, la Commission pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire et octroyer une libération conditionnelle à ce détenu. À l'inverse, la Commission peut refuser une libération conditionnelle à un détenu qui présente un risque trop élevé de récidive et ce, qu'il ait participé à des programmes de réhabilitation ou non.
7. Une directive du Service, approuvée par le Conseil du Trésor, prévoit que les personnes détenues qui participent à un programme reçoivent un paiement en argent, d'un montant allant de 4,00\$ à 9,00\$ par jour (selon leur rendement dans le cadre des programmes et leur comportement général dans l'Établissement), cinq jours par semaine. Ce montant leur permet d'acheter de la nourriture à la cantine des détenus pour suppléer à celle offerte à la cafétéria, ou des biens dans des commerces présélectionnés (comme des vêtements en plus de ceux fournis par le Service, ou des appareils électroniques), ou à faire des appels téléphoniques. Les détenus s'en servent aussi pour acheter de la nourriture (au marché d'alimentation local) pour leur famille qui viennent les

home situated within the institution but isolated from the other inmates.

8. Inmates who do not participate in programs are confined to their cells during program hours, *i.e.*, from 8:30am to noon and from 1:00pm to 4:30pm, Monday to Friday. They have access to the rest of the institution at other times (except at night, when they are also confined to their cells). The practice of confining inmates to their cells, which is provided for in a national policy, is designed to avoid unsupervised movement about the institution by inmates during program hours.
9. When confined to their cell, inmates may not leave their cell except for official meetings. Cell size varies from one institution to another, but generally a cell is nine square metres, and contains a bed, a desk, a chair, a toilet bowl, and the inmate's personal belongings. It should be noted that in some institutions, two inmates might be assigned to one cell, in which case the cell contains bunk beds.
10. While confined to their cell, inmates have access to their personal belongings (books, television, etc.), unlike inmates who have been placed into "solitary confinement", which involves being locked in a cell for 23 hours per day, without any personal belongings. Inmates

visiter dans le cadre des visites familiales privées, qui ont lieu dans une maison roulante à l'intérieur du périmètre des pénitenciers, mais isolée des autres détenus, pour une période pouvant aller jusqu'à 96 heures.

8. Quant aux détenus qui ne participent pas aux programmes, ils sont placés en « confinement cellulaire » : ils sont confinés à leur cellule pendant les heures de programmes, soit de 8h30 à midi et de 13h à 16h30, du lundi au vendredi. Ils ont accès au reste du pénitencier durant les autres heures (sauf la nuit, où ils sont aussi confinés en cellule). Le confinement cellulaire, prévu par une procédure nationale, vise à éviter les déplacements non surveillés de détenus dans le pénitencier durant les heures de programmes.
9. En confinement cellulaire, les détenus ne peuvent sortir de leur cellule sauf pour des rencontres officielles. Les dimensions de la cellule varient d'un établissement carcéral à l'autre, mais elles sont généralement de 9 mètres carrés. Une cellule comporte un lit, un bureau, une chaise, une cuvette de toilette et les objets personnels des détenus. Il est à noter que dans certains établissements, une cellule peut être assignée à deux détenus ; dans un tel cas, des lits superposés sont installés.
10. Les détenus en confinement cellulaire ont accès à leurs objets personnels (livres, téléviseur, etc.), contrairement aux détenus qui sont en « isolement cellulaire », c'est-à-dire dans une cellule fermée 23h sur 24h, sans objets personnels. Ils reçoivent une allocation

confined to their cell receive an allowance of \$1.00 per day. Inmates in solitary confinement receive no cash payment.

11. Jackson Hayes is serving a six-year custodial sentence for fraud at Lacombe Institution, a federal medium-security prison located in the town of Lacombe, Alberta. This is Mr. Hayes's second "federal" custodial sentence (*i.e.*, of two years or more), although he has previously served a number of "provincial" sentences (*i.e.*, of less than two years). He is married and has three children, all of whom are under the age of 12. His family lives in Ontario.

12. Mr. Hayes's behaviour since his incarceration has frequently been problematic. When he was sentenced, Mr. Hayes was incarcerated in a medium-security institution, given the minimal danger that he poses and his need for mentoring. However, his behaviour soon deteriorated. Mr. Hayes is known as a disruptive inmate. He has been involved in many fights in the institution and has rapidly become a bad influence. The authorities suspect that he has been involved in the smuggling of illegal drugs into the institution. He has been convicted of many disciplinary infractions, notably for refusing to follow orders of a correctional officer. He was transferred to a maximum-security institution for several months. He was then transferred to the Lacombe Institution just a few months before the facts giving rise to this application for judicial review.

de 1,00\$ par jour, contrairement aux détenus en « isolement cellulaire » qui ne reçoivent pas d'argent.

11. Jackson Hayes purge une peine de 6 ans d'emprisonnement pour fraude à l'Établissement Lacombe, un pénitencier fédéral de sécurité moyenne situé dans la ville de Lacombe, en Alberta. Il s'agit de sa seconde peine « fédérale » (de deux ans ou plus), bien qu'il ait purgé précédemment quelques peines dites « provinciales » (moins de deux ans). Il est marié et est père de 3 enfants de moins de 12 ans. Sa famille demeure en Ontario.

12. Le comportement de M. Hayes depuis son incarcération a souvent été problématique. Au moment du prononcé de sa peine, M. Hayes a été incarcéré dans un pénitencier de sécurité moyenne, compte tenu de son niveau de dangerosité peu élevé et de son besoin plus important d'encadrement. Son comportement a cependant tôt fait de se dégrader. Monsieur Hayes est connu comme étant un détenu perturbateur. Il a été impliqué dans plusieurs bagarres en établissement et est rapidement devenu un leader négatif. Les autorités soupçonnent qu'il a participé à l'introduction de drogues illégales en établissement. Il a fait l'objet de plusieurs condamnations pour infractions disciplinaires, notamment pour avoir refusé de respecter les ordres d'un agent correctionnel. Il a été transféré dans un établissement de sécurité maximum pendant plusieurs mois. Ce n'est que quelques mois avant les faits qui font l'objet de la présente demande de

contrôle judiciaire qu'il a été transféré à l'Établissement Lacombe.

13. At all material times, Mr. Hayes participated in Lacombe Institution's farm program. This program, which exists in prisons in each of the Canadian provinces, involves inmates working on a Service-owned farm under the supervision of correctional officers and agronomists. Inmates who participate in the program assist in the cultivation of different fruits or vegetables, and of animals intended for human consumption. The inmates also assist in the administration of the farm, including financial matters.
 14. Farm products are cooked in the institutions and are served to inmates in the cafeteria, resulting in lower food costs. Products can also be sold at local markets, and proceeds from doing so go toward the organization of activity days for the inmates, particularly with their family or other support persons outside the institution. Finally, inmates may also keep leftovers in the communal kitchens on their cell range, thereby allowing them to consume fresh produce as they wish.
 15. The farm program is popular among inmates, because it allows them to work outside the institution, to be in contact with animals, to learn about the administration of a business, etc. Mr. Hayes testified that the work is difficult but "rewarding". In particular, Mr. Hayes explains that he has acquired several non-technical skills through this program, such as the importance of work and of
13. À tout moment pertinent à l'espèce, M. Hayes participait au programme d'agriculture de l'Établissement Lacombe. Ce programme, qui existe dans différents pénitenciers de chacune des provinces canadiennes, consiste essentiellement à travailler sur une ferme appartenant au Service, sous la surveillance d'agents correctionnels et d'experts agronomes. Les détenus qui y participent s'occupent de la culture de différents légumes ou fruits et d'animaux destinés à la consommation, en plus d'aider à l'administration de la ferme (notamment l'administration financière).
 14. Les produits de la ferme sont cuisinés dans les pénitenciers et servis aux détenus à la cafétéria, ce qui permet d'économiser sur les coûts de nourriture. Ils peuvent aussi être vendus au marché local, ce qui permet de recueillir des fonds pour l'organisation de journées d'activité pour les détenus, notamment avec leur famille ou d'autres personnes ressources de l'extérieur. Finalement, les détenus peuvent aussi garder le reliquat des denrées dans les cuisines communes de leurs rangées de cellules, ce qui leur permet de consommer des produits frais à leur guise.
 15. Le programme d'agriculture est un programme prisé des détenus, puisqu'il permet de travailler à l'extérieur, d'être en contact avec des animaux, d'apprendre l'administration d'une entreprise, etc. Monsieur Hayes témoigne qu'il s'agit d'un travail difficile, mais « gratifiant ». Notamment, M. Hayes explique qu'il a acquis plusieurs compétences non techniques dans le

being on time, teamwork, respect for authority, commitment, etc. He feels that he will be better able to return to society at the conclusion of his sentence or during a period of parole, largely due to this program. He has gained a sense of self-confidence and pride in a job well done, qualities which, according to him, were sorely lacking before he was incarcerated. He has also acquired new skills in financial management that are particularly relevant given his criminal past.

16. In April 2016, Ms. Marcia Bennett, the new head of the Lacombe Institution, reviewed the programs available there. In her view, some programs, including the farm program, were no longer suitable for inmates at the institution, and were no longer aligned with the realities of the modern working world. Ms. Bennett testified in particular that employment in the agricultural sector is becoming harder and harder to come by in Alberta as well as across the country, and that it would be preferable if inmates learned more “modern” skills.
17. Notably, Ms. Bennett decided to award to a local business a contract to provide food to the inmates. That business does not need produce from the farm. The resulting cost saving has allowed the Lacombe Institution to hire a part-time French teacher.
18. As part of her review of programs, Ms. Bennett met with staff of the prison (including the agronomists) as well as the

cadre de ce programme : l'importance de travailler ou d'être à l'heure, le travail d'équipe, le respect de son superviseur, l'engagement, etc. Il se sent plus à même de réintégrer la société à l'expiration de sa peine ou lors d'une libération conditionnelle, en grande partie en raison de ce programme. Il a acquis une confiance en lui et une fierté du travail bien fait, qualités qui, selon lui, lui faisaient grandement défaut lorsqu'il était en liberté. Il a aussi acquis de nouvelles compétences en gestion financière, particulièrement pertinentes compte tenu de son passé criminel.

16. En avril 2016, la nouvelle directrice de l'Établissement Lacombe, madame Marcia Bennett, a effectué une revue des programmes offerts au pénitencier. Selon elle, certains programmes n'étaient plus adaptés aux détenus de l'Établissement Lacombe ou à la réalité du monde du travail de nos jours, comme par exemple le programme d'agriculture. Mme Bennett témoigne notamment que de moins en moins d'emplois sont disponibles dans le monde agricole en Alberta ainsi que dans le reste du Canada et qu'il serait probablement plus opportun que les détenus apprennent des compétences plus « modernes ».
17. Notamment, Mme Bennett a décidé d'octroyer un contrat pour la fourniture de nourriture aux détenus à une entreprise locale, qui n'aura pas besoin de la ferme pour s'approvisionner. Cette mesure permet des économies qui ont servi à engager un professeur de français à temps partiel pour l'Établissement.
18. Dans le cadre de sa révision des programmes, Mme Bennett a rencontré des employés du pénitencier

Chair of the Lacombe Institution's Inmate Committee (the "Committee"). All of these individuals expressed their opposition to withdrawal of the farm program, which they considered to be very beneficial for the inmates. Psychologists and parole officers, on the other hand, supported the withdrawal, because the inmates who participated in the program would now have more time to work on their criminal dynamics.

19. Ms. Bennett also considered new programs that could be offered at the Lacombe Institution, including employment programs.
20. In May 2016, Ms. Bennett decided on the immediate replacement of 14 programs, including the farm program, with nine new programs. These new programs were to become available when new qualified employees were hired. A period of eight months was necessary between the termination of the 14 previously existing programs and the beginning of the last of the nine new programs. In particular, the employment of the agronomists was terminated as a result of this decision, and the land on which the farm was situated was sold to a private contractor several weeks after the withdrawal of the farm program.
21. Because the farm program was withdrawn in May 2016, Mr. Hayes found himself without a program, and he was therefore confined to his cell. The payment he had been receiving was reduced to the level of a mere allowance. Mr. Hayes filed a complaint with the

(notamment les agronomes experts) ainsi que le président du comité des détenus de l'Établissement Lacombe (le « Comité »). Ceux-ci ont exprimé leur opposition au retrait du programme d'agriculture, qu'ils jugeaient très bénéfique pour les détenus. Par contre, les psychologues et les agents de libération conditionnelle appuient cette mesure, puisque les détenus qui participent à ce programme auront dorénavant plus de temps pour travailler sur leur dynamique criminelle.

19. Madame Bennett a aussi considéré des nouveaux programmes qui pourraient être offerts à l'Établissement Lacombe, dont des programmes d'emplois.
20. En mai 2016, Mme Bennett a décidé du retrait immédiat de 14 programmes, dont notamment le programme d'agriculture, pour les remplacer par 9 nouveaux programmes. Ces nouveaux programmes devaient être disponibles dès que de nouveaux employés qualifiés pour ceux-ci seraient engagés. Une période de 8 mois s'est écoulée entre l'arrêt des 14 anciens programmes et le début du dernier des 9 nouveaux programmes. Notamment, les agronomes experts ont perdu leur emploi suite à cette décision. Le terrain sur lequel se trouvait la ferme a été vendu à un entrepreneur privé quelques semaines après le retrait du programme d'agriculture.
21. Puisque le programme d'agriculture a été retiré en mai 2016, M. Hayes s'est retrouvé sans programme, en confinement cellulaire. Le paiement qui lui était versée a aussi été réduit au montant de simple allocation. Monsieur Hayes s'en est plaint au Comité. Il

Committee. He testified that the Chair of the Committee told him that the Committee could not intervene once the institutional head had made her decision.

22. Dissatisfied, Mr. Hayes discussed the situation with other former participants in the farm program. Together, they decided to create the Lacombe Institution Association of Farm Program Inmates (the “**Association**”), the purpose of which is to lobby the institutional head to re-establish the farm program. Even though he is not the Association’s spokesperson, Mr. Hayes is an activist member and plays a central role in the formulation of grievances.

23. In June 2016, the 24 members of the Association began to apply pressure. They began by asking for a meeting with the institutional head. Although the meeting took place and the institutional head listened to the Association’s members, she advised that her decision had been “made” and that it “would not change”.

24. As a result, the Association’s members decided that each of them would send a daily complaint to the institutional head over the course of one month, following the complaint process provided for in the *Act*. Ms. Bennett systematically dismissed each complaint, day after day, without giving reasons.

25. Following these dismissals, the Association’s members decided to stage a strike. Inmates assigned to programs refused to attend during program hours, inmates receiving psychological treatment refused to speak during their sessions, etc. As a result, the institutional

témoigne que le président du Comité lui a informé ne pas pouvoir intervenir une fois que la décision de la directrice a été prise.

22. Mécontent, M. Hayes a discuté de la situation avec d’autres participants de l’ancien programme d’agriculture. Ensemble, ils ont décidé de créer l’Association des détenus agriculteurs de l’Établissement Lacombe (« **l’Association** »), dont le rôle consiste à faire des représentations à la directrice pour le rétablissement du programme d’agriculture au pénitencier. Bien qu’il ne soit pas le porte-parole de l’Association, M. Hayes est un militant actif au sein de celle-ci pour formuler des doléances.

23. En juin 2016, les 24 membres de l’Association ont débuté des moyens de pression. Ils ont commencé par demander une rencontre avec la directrice. Bien que la rencontre ait eu lieu et que la directrice ait écouté les membres de l’Association, elle leur a simplement signifié que sa décision était « prise » et qu’elle « ne changerait pas ».

24. Les membres de l’Association ont alors choisi d’envoyer chacun une plainte par jour à la directrice pour une période d’un mois, suivant le processus de plainte prévu à la *Loi*. Madame Bennett a systématiquement rejeté chacune de ces plaintes, au jour le jour, sans motif.

25. Suite à ces refus, les membres de l’Association ont choisi de participer à une grève : les détenus assignés à des programmes ont refusé de s’y présenter pendant les heures de programmes ; ceux qui avaient des suivis

head ordered the striking inmates to be confined to their cells. In addition, she did not reconsider her decision to withdraw the farm program.

26. The Association members then adopted more extreme measures. On September 5, 2016, each of the 24 members refused to get out of bed (each was lying “at attention” in his bed, in his cell) during a “stand-to count” of the inmates, a procedure provided for in the *Regulation* and carried out for the purpose of facilitating a head count and confirming that each inmate is in good physical condition. If an inmate does not get up, the officers are instructed to enter the cell and determine whether the inmate requires assistance.

27. That same day, the institutional head met with the leaders of the Association to advise them that such behaviour was dangerous and that it would not be tolerated in the future. In fact, officers who are determining whether Association members need assistance cannot at the same time help another inmate who might be genuinely in need of help (e.g., a victim of a sudden cardiac arrest). The officers were also placing themselves in danger by entering the cells. Despite the Association’s request, the institutional head confirmed that she would not reconsider her decision regarding the farm program.

28. On September 6, 2016, the Association’s members repeated their tactic and

psychologiques ne parlaient pas durant les rencontres ; etc. En conséquence, la directrice a ordonné le confinement cellulaire des détenus en grève. Elle n’a par ailleurs pas reconsidéré sa décision quant au programme d’agriculture.

26. Les membres de l’Association ont alors choisi de prendre des moyens de pression plus sérieux. Le 5 septembre 2016, chacun des 24 membres a refusé de se lever (ils étaient tous couchés au « garde à vous » sur leur lit, dans leur cellule) lors du « dénombrement debout » des détenus, une procédure prévue au *Règlement* remis aux détenus lors de leur incarcération et destinée (1) à faciliter le dénombrement et (2) à vérifier que chacun des détenus est en bonne forme physique. Si les détenus ne se lèvent pas, les instructions données aux agents sont d’entrer dans les cellules et de vérifier si les détenus ont besoin d’aide.

27. La même journée, la directrice a rencontré les dirigeants de l’Association pour leur signifier qu’un tel comportement était dangereux et ne serait pas toléré dans le futur. En effet, pendant que les agents vérifient si les membres de l’Association ont besoin d’aide, ils ne peuvent aider un autre détenu qui serait véritablement en détresse (par exemple, qui serait victime d’un soudain malaise cardiaque). Les agents se mettent aussi en danger en pénétrant dans les cellules. Malgré la demande de l’Association, la directrice a de nouveau refusé de reconsidérer sa décision quant au programme d’agriculture.

28. Le 6 septembre 2016, les membres de l’Association ont récidivé et ont refusé de

refused to stand up during the “stand-to count”. The institutional head therefore issued discipline reports against each of the 24 members, recording that they had deliberately contravened a written rule governing inmate conduct and that they had either created, or participated in, a situation that threatened the security of the prison. Following an independent inquiry relating to the reported disciplinary infractions, as set out in the *Regulation*, each of the 24 Association members was required to serve a sentence of three weeks in solitary confinement as a result of the infractions.

29. On October 15, 2016, Mr. Hayes filed a grievance with the Deputy Minister responsible for the Service. Mr. Hayes alleged the following reasons in support of his grievance:

(a) The decision to withdraw the farm program was unreasonable. The program was beneficial for inmates and for the institution. In particular, the decision ran counter to the objective of offender rehabilitation set out in section 2 of the *Act*. Inmates confined to their cells did not have access to programs for several months following the withdrawal of the farm program, and had therefore suffered considerable harm as a result of the decision.

(b) The decision to withdraw the program was made in breach of the procedural requirement that the institutional head allow inmates to participate in the making of decisions concerning them. Even though the institutional head consulted the Committee, her decision had already

se lever lors du « dénombrement debout » des détenus. La directrice a alors délivré des constats d’infraction disciplinaire à chacun des 24 membres de l’Association pour avoir contrevenu délibérément à une règle écrite régissant la conduite des détenus et pour avoir créé une situation (ou y avoir participé) susceptible de mettre en danger la sécurité du pénitencier. Suite au processus d’enquête indépendante relatif à une infraction disciplinaire prévu au *Règlement*, chacun des 24 membres de l’Association a dû purger une peine de 3 semaines d’isolement cellulaire pour ces infractions.

29. Le 15 octobre 2016, M. Hayes a déposé un grief auprès du sous-ministre responsable du Service. Monsieur Hayes a allégué les motifs suivants au soutien de son grief :

a) La décision d’annuler le programme d’agriculture est déraisonnable. Ce programme est bénéfique pour les détenus et pour le pénitencier. Notamment, cette décision va à l’encontre de l’objectif de réadaptation des délinquants prévu à l’article 2 de la *Loi*. Les détenus en confinement cellulaire ont été privés de programmes pendant plusieurs mois suite à l’annulation du programme d’agriculture et ont subi des préjudices importants en raison de cette mesure.

b) Cette même décision a été prise en violation de l’obligation procédurale qu’a la directrice de permettre la participation des détenus dans la prise de décision les concernant. Même si la directrice a consulté le Comité, sa décision était déjà prise et la consultation n’a eu lieu que pour la

been made, and the consultation was for appearance's sake only. The same applies to the meeting between the institutional head and the Association.

- (c) The institutional head refuses to participate in discussions with the Association. This refusal infringes Mr. Hayes's as well as the other inmate members' freedom of association protected by paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the "**Charter**") and by paragraph 1(e) of the *Canadian Bill of Rights*, SC 1960, c 44, as did the retaliatory measures imposed by the institutional head, including against the Association's members. In addition, Mr. Hayes seeks recognition of the Association by the Service.
30. Furthermore, Mr. Hayes has advised the Deputy Minister that he is also suffering consequences indirectly as a result of Ms. Bennett's decision. Because payments to him were decreased following the cancellation of the farm program, he has less savings available for personal purchases. This is all the more so because he was not entitled to any payment whatsoever while confined to his cell.
31. As a result, and in particular, Mr. Hayes was not able to receive family members for private visits, because he did not have the financial means to buy food for them for a period of 96 hours. He has also had to limit telephone calls to his family.
32. On December 15, 2016, Mr. Hayes's grievance was dismissed for the following reasons:
- (a) The decision to cancel the farm program is exclusively within the
- forme. Il en est de même de la rencontre entre la directrice et l'Association.
- c) La directrice refuse de participer à des discussions avec l'Association. Ce refus va à l'encontre de la liberté d'association de M. Hayes et de celle des autres détenus membres, protégée par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « **Charte** ») et par l'alinéa 1e) de la *Déclaration canadienne des droits*, LC 1960, c 44, tout comme les mesures de représailles prises par la directrice, y compris à l'encontre des membres de l'Association. En outre, M. Hayes demande la reconnaissance de l'Association par le Service.
30. En outre, M. Hayes a informé le sous-ministre qu'il subit également des répercussions indirectes de la décision de Mme Bennett. Puisque son taux de paiement a été abaissé suite à l'annulation du programme d'agriculture, il a moins d'économies disponibles pour ses achats personnels. Ceci est d'autant plus vrai qu'il n'a eu droit à aucun paiement pendant la période de son isolement cellulaire.
31. En conséquence, M. Hayes n'a pu notamment recevoir les membres de sa famille en visite familiale privée, puisqu'il n'avait pas les moyens d'acheter de la nourriture pour ceux-ci pour une période de 96 heures. Il a aussi dû limiter les appels téléphoniques à sa famille.
32. Le 15 décembre 2016, le grief de M. Hayes a été rejeté pour les motifs suivants :
- a) La décision d'annuler le programme d'agriculture relève de la compétence

institutional head's power. This decision, which is of a public policy nature because it relates to financial matters, was reasonable, given the ability of the Canadian market to integrate agricultural workers, and considering that more suitable programs will be or already have been put in place at the institution. Furthermore, the Service no longer employs agronomists and the farm has been sold. It is therefore impossible to offer the program without hiring new employees and buying another farm, all of which would result in a significant expenditure of public funds. Unfortunately, the suffering that Mr. Hayes has experienced may flow from the decision, but this does not justify the Deputy Minister's intervention.

- (b) There is no evidence that the consultation with the Committee was anything but genuine. Moreover, the institutional head also declined to follow the institution's employees' recommendations. Once the decision was made, the institutional head was not required to reconsider simply because the Association asked her to.
- (c) While inmates have the right to assemble, and even to some extent to associate in this way, that right does not obligate the Service to get mired in a negotiation with them. In particular, the inmates do not have the right to strike. If they choose not to comply with their obligations, they must suffer the consequences.

33. It is that decision that is the subject of this application for judicial review.

exclusive de la directrice. Cette décision, de la nature d'une politique publique puisqu'elle vise des questions financières, était raisonnable compte tenu de la capacité du marché canadien d'intégrer des travailleurs agricoles et du fait que de nouveaux programmes plus adaptés seront ou ont été mis en place à l'Établissement. En outre, les agronomes experts ne sont plus à l'emploi du Service et la ferme a été vendue. Il est donc impossible d'offrir le programme sans engager de nouveaux employés et racheter une ferme, ce qui entraînerait une dépense importante de fonds publics. Les conséquences que subit M. Hayes découlent malheureusement peut-être de cette décision, mais ne justifient pas l'intervention du sous-ministre.

- b) Il n'existe aucune preuve que la consultation du Comité n'était pas sérieuse. D'ailleurs, la directrice n'a pas suivi les recommandations des employés non plus. Une fois la décision prise, elle n'avait pas à revenir sur celle-ci à la demande de l'Association.
- c) Si les détenus ont le droit de se réunir et même, dans une certaine mesure, de s'associer de cette façon, ceci n'oblige aucunement le Service à s'engager dans un processus de négociation avec ceux-ci. Notamment, les détenus n'ont pas le droit de grève et, s'ils décident de boycotter leurs obligations, ils doivent en subir les conséquences.

33. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire.

Issues

34. Given the novel questions that this application presents, I will deal first with the constitutional question, the answer to which may influence the answers to the other questions.
35. I intend to address the following three main issues:
- (a) Do inmates have the right to associate, and if so, what are the implications in this case?
 - (b) Was the decision to confirm the cancellation of the farm program acceptable?
 - (c) Did the institutional head fulfil her duty to consult with the inmates and with the Association?

Analysis

Standards of review

36. The three questions that I have identified are different, each requiring the application of its own standard of review.
37. The applicants urge me to apply a correctness standard with respect to the constitutional question. They rightly point out that the Supreme Court of Canada has held that constitutional questions are presumed to attract this standard. See *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 SCR 190.
38. However, the Attorney General of Canada asks me to apply a reasonableness standard in this case. It is also true that in reviewing a decision dealing with *Charter* values, a reasonableness standard applies. Indeed, it is necessary to show deference to an expert body that is better able to understand the legislative regime

Les questions en litige

34. Compte tenu des questions nouvelles qui sont posées dans le cadre de la présente demande, je traiterai de la question constitutionnelle en premier. La réponse à celle-ci pourrait d'ailleurs influencer celle à donner aux autres questions.
35. Je propose de traiter des trois principales questions suivantes :
- a) Les détenus ont-ils le droit de s'associer et si oui, quelles en sont les conséquences en l'espèce ?
 - b) La décision de confirmer l'annulation du programme d'agriculture était-elle acceptable ?
 - c) La directrice a-t-elle respecté son obligation de consultation des détenus et de l'Association ?

Analyse

Les normes de contrôle

36. Les trois questions que je propose sont différentes et requièrent l'application de normes distinctes.
37. Quant à la question constitutionnelle, les demandeurs m'invitent à appliquer la norme de la décision correcte. Ils m'indiquent, avec raison, que la Cour suprême du Canada nous enseigne qu'il existe une présomption qu'une telle question sera révisée selon cette norme. Voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 RCS 190.
38. Cependant, le Procureur général du Canada me demande en l'espèce d'appliquer la norme de la décision raisonnable. Il est également vrai que lorsqu'il s'agit de réviser une décision à la lumière des valeurs de la *Charte*, la norme de la décision raisonnable devrait s'appliquer. En effet, il faut faire preuve

in question, the practical consequences of the decision, etc. See *Doré v. Barreau du Québec*, [2012] 1 SCR 395.

39. I conclude that I should apply a correctness standard. The criteria set out in *Dunsmuir* lead me to show very little deference to the Service's determination, both at the level of the grievance to the Deputy Minister and at that of the institutional head. First, the *Act* contains no privative clause, and numerous superior courts have reviewed decisions of the Service in the past. Secondly, while the Service has greater expertise with respect to the detention and rehabilitation of inmates, the Court has a substantially more important jurisdiction to determine constitutional questions. Thirdly, the Service is not applying its home statute when it applies the *Charter*. Finally, the resolution of the constitutional question may have effects beyond corrections law. Such a question has broader implications and might affect the Canadian legal system generally.

40. There is no dispute about the standard applicable to the issue of the withdrawal of the farm program. I agree with the parties' common position that I must review that decision according to a reasonableness standard. It is a mixed question of fact and law, which engages the expertise of the decision-maker. I must show considerable deference to that decision.

de déférence à l'égard de l'organisme expert, qui est plus à même de comprendre le régime législatif en cause, les impacts pratiques de la décision, etc. Voir *Doré c. Barreau du Québec*, [2012] 1 RCS 395.

39. Je conclus à l'application de la norme de la décision correcte. L'application des critères de l'arrêt *Dunsmuir* m'invite à exercer très peu de déférence envers la détermination du Service, que ce soit au niveau du grief qu'à celui de la directrice. Premièrement, la *Loi* ne contient pas de clause privative. À preuve, de nombreuses cours supérieures ont révisé les décisions du Service dans le passé. Deuxièmement, si le Service a une connaissance supérieure de la détention et de la réhabilitation de détenus, la Cour a une compétence nettement plus importante en matière de questions constitutionnelles. Troisièmement, le Service n'applique pas sa loi constitutive lorsqu'il applique la *Charte*. Finalement, la résolution de la question constitutionnelle pourrait avoir un impact dans des domaines autres que le droit correctionnel. Cette question est beaucoup plus large et pourrait avoir un impact sur le système juridique canadien en général.

40. La norme n'est pas contestée quant à la question de l'annulation du programme d'agriculture. Les parties s'entendent que je dois réviser cette décision selon la norme de la décision raisonnable. Je suis d'accord. Il s'agit d'une question mixte de faits et de droit, qui relève de l'expertise du décideur. Je me dois d'examiner celle-ci avec une grande déférence.

41. As for the question relating to consultation with the inmates in the making of the decision, the parties disagree on this point as well. The applicants are of the view that a correctness standard applies, particularly since the availability of programs can have an important effect on the inmates' opportunity to be granted parole. If the institutional head does not fulfill her duty to consult, the Court must intervene, as with the obligation to disclose information that was recognized by the Supreme Court of Canada in *Mission Institution v. Khela*, [2014] 1 SCR 502.
42. The Attorney General of Canada submits that I should heed the words of the Federal Court of Appeal in *Forest Ethics Advocacy Association v. Canada (National Energy Board)*, 2014 FCA 245, and apply a reasonableness standard. In addition, he emphasizes that the Supreme Court of Canada effectively applied such a standard in *Khela* (para 89). Furthermore, the Supreme Court of Canada has, in many decisions, recommended a deferential approach with respect to procedural matters. See, for example, *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 SCR 817. The Supreme Court is now departing from the traditional approach in matters of procedural fairness.
43. In my view, it is important to move away from the traditional approach. The *Act* does not provide for consultation with inmates in matters that affect them. In fact, the *Act* is completely silent on this topic. However, it is clear that measures available to an institutional head may have an important effect on the rights
41. Quant à la question de consultation des détenus dans la prise de la décision, encore une fois les parties ne s'entendent pas. Les demandeurs sont d'avis que la norme de la décision correcte s'applique, d'autant plus que la disponibilité des programmes peut avoir un impact important sur l'octroi d'une libération conditionnelle pour les détenus. Si la directrice n'exerce pas son obligation de consultation, la Cour doit intervenir. Ils font un parallèle avec l'obligation de divulgation de renseignements reconnue par la Cour suprême dans l'arrêt *Établissement de Mission c. Khela*, [2014] 1 RCS 502.
42. Le Procureur général du Canada me recommande plutôt de suivre les enseignements de la Cour d'appel fédérale dans *Forest Ethics Advocacy Association c. Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245, et d'appliquer la norme de la décision raisonnable. En outre, il souligne que la Cour suprême a, dans les faits, appliqué cette norme dans *Khela* : voir le paragraphe 89. D'ailleurs, la Cour suprême recommande la déférence à l'égard des choix procéduraux dans plusieurs arrêts, dont *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817. La Cour suprême s'éloignerait donc de l'approche traditionnelle en matière d'équité procédurale.
43. Selon moi, il importe de s'éloigner de l'approche traditionnelle. La *Loi* ne prévoit pas un niveau de consultation des détenus pour les mesures qui les touchent. En fait, elle est totalement silencieuse à cet égard. Il est cependant clair que les mesures que peuvent prendre des directeurs de pénitenciers

and privileges of inmates. This is all the more so because the inmates' rights are already limited as a result of their being in custody. The institutional head herself recognizes the right of the inmates to provide comments, because she met with them on two occasions, once with the Committee and once with the Association.

44. I therefore believe that the case law requires a fair process of consultation with the inmates. If the process is unfair, the Court must intervene. I therefore apply a new standard of review, namely that of fairness, with respect to the process of consultation.

The Lacombe Institution Association
of Farm Program Workers

45. The Attorney General of Canada seeks a declaration that the Association lacks standing to bring this application. Indeed, the Association is not an "inmate" and did not "participate" in the farm program. It has not "lived" the effects of the program's withdrawal.
46. In my view, however, the Association has standing. Its members include "inmates" who "participated" in the farm program and who "lived" the effects of the program's withdrawal. Each and every member of the Association could have filed a separate and distinct application for judicial review of the decision to cancel the program.
47. In addition, this application raises serious issues. The Association, through its members, demonstrates a genuine interest in these issues. The application is a reasonable and effective means of putting these issues before the court. See *Canada (Attorney General) v. Downtown*

peuvent avoir un impact important sur les droits et les privilèges des détenus. Ceci est d'autant plus vrai que leurs droits sont déjà limités par la peine d'incarcération. La directrice elle-même reconnaît que les détenus ont le droit de faire des commentaires, puisqu'elle les a rencontrés à au moins deux reprises (une fois le Comité, une fois l'Association).

44. Je crois donc que la jurisprudence requiert un processus équitable de consultation des détenus. Si ce processus n'est pas équitable, la Cour doit intervenir. J'appliquerai donc une nouvelle norme, celle d'équitabilité, à l'égard du processus de consultation.

L'Association des détenus agriculteurs
de l'Établissement Lacombe

45. Le Procureur général du Canada me demande de déclarer que l'Association n'a pas qualité pour agir dans la présente demande. En effet, l'Association n'est pas « détenue » ou ne « participait » pas au programme d'agriculture. Elle n'a pas « vécu » les effets de son abrogation.
46. Je crois cependant que l'Association a qualité pour agir. Elle regroupe des personnes « détenues » qui « participaient » au programme d'agriculture et ont « vécu » les effets de son abrogation. Chacune de ces personnes auraient pu déposer une demande de contrôle judiciaire séparée et distincte contre son annulation.
47. Par ailleurs, la demande soulève des questions sérieuses. L'Association, par l'entremise de ses membres, démontre un intérêt réel dans ces questions. La demande constitue une manière raisonnable et efficace de soumettre les questions à la Cour. Voir *Canada*

Eastside Sex Workers United Against Violence Society, [2012] 2 SCR 524. A flexible approach to these factors, as recommended by the Supreme Court of Canada, argues in favour of finding that the Association has standing to bring this application.

First issue: Do inmates have the right to associate, and if so, what are the implications in this case?

48. The *Charter* is clear: “everyone” has the freedom of association, including inmates. Such persons are clearly free to associate. The institutional head herself tacitly acknowledged this by agreeing to meet with the Association in June of 2016. It would be highly inappropriate for the Crown to retreat from this admission. Further, the Attorney General of Canada does not strenuously challenge this point.
49. It remains to be determined what the freedom to associate consists of in the context of a custodial institution, where inmates are subject to *capitis deminutio*.
50. The case law is clear. Freedom of association includes the ability to act in a collective fashion. In particular, this freedom protects the right to collective bargaining: *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, [2007] 2 SCR 391. While the Supreme Court held in that case that collective objectives are not protected, the Court did conclude that the “process” is.
51. In 2015, the Supreme Court went even further. In *Saskatchewan Federation of*

(Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society, [2012] 2 RCS 524. Une approche souple à l’égard de ces facteurs, tel que le recommande la Cour suprême, milite en faveur de la reconnaissance de la qualité pour agir de l’Association.

Première question : Les détenus ont-ils le droit de s’associer et si oui, quelles sont les conséquences en l’espèce ?

48. La *Charte* est claire : « chacun » a la liberté d’association, y compris les personnes détenues. Ceux-ci ont manifestement le droit de s’associer. La directrice elle-même l’a reconnu tacitement, en acceptant de rencontrer l’Association en juin 2016. Il serait extrêmement inopportun pour l’État de revenir sur cette admission. D’ailleurs, le Procureur général du Canada ne semble pas insister sur ce premier point.
49. Reste à déterminer ce que cette liberté comprend dans un contexte d’incarcération, où les détenus sont frappés de *capitis deminutio*.
50. La jurisprudence est limpide : la liberté d’association inclut la capacité de poser collectivement certains actes. Notamment, cette liberté protège le droit à la négociation collective : *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391. Si la Cour suprême explique dans cet arrêt que les objectifs collectifs ne sont pas protégés, elle conclut cependant que le « processus » l’est.
51. En 2015, la Cour suprême a même été plus loin. Dans *Saskatchewan Federation*

Labour v. Saskatchewan, [2015] 1 SCR 245, the Court held that the right to strike is an essential, critical and indispensable element of a true collective bargaining process. The process therefore enjoys an important constitutional protection. Indeed, the Court described it as the “irreducible minimum” of the protection afforded by paragraph 2(d) of the *Charter* (para 61).

52. In paragraph 64 of its reasons in that case, the Court cited its earlier decision in *R. v. Hape*, [2007] 2 SCR 292. The Court relied on the applicable international labour law conventions in support of its reasoning and recalled that it must attempt “to ensure consistency between its interpretation of the *Charter*, on the one hand, and Canada’s international obligations and the relevant principles of international law, on the other”. I concur with this assertion and with the Court’s analysis of international law. In my view, in order to give full effect to this principle, I must recognize the Association’s members’ right to strike.
53. I am aware that the Supreme Court’s jurisprudence was developed in a labour law context, which is very different from this case. However, courts have repeatedly stated that the *Charter* must be given a broad interpretation, so as to protect individuals from interference by the Crown with the rights and freedoms set out in the *Charter*.
54. I also find support in the cases in which the protection in paragraph 2(d) has been applied in contexts other than labour law, *e.g.*, the representation of students. Courts have recognized the right of

of Labour c. Saskatchewan, [2015] 1 RCS 245, la Cour indique que le droit de grève est un élément essentiel, crucial et indispensable à un processus véritable de négociation collective. Il jouit donc d’une protection constitutionnelle importante. Il s’agit en fait du « minimum irréductible » de la protection accordée par l’alinéa 2d) de la *Charte* – par. 61.

52. Plus loin dans ce même arrêt, la Cour appuie son raisonnement sur les conventions internationales applicables en matière de droit du travail et rappelle qu’elle doit tenter « d’assurer la cohérence entre son interprétation de la *Charte*, d’une part, et les obligations internationales du Canada et les principes applicables du droit international, d’autre part » - par. 64, citant *R. c. Hape*, 2007 CSC 26. Je suis d’accord avec cette affirmation et l’analyse du droit international que la Cour suprême en fait. Je considère que pour donner plein effet à ce principe, je me dois de reconnaître le droit de grève des membres de l’Association.
53. Je suis conscient que la jurisprudence de la Cour suprême a été développée dans un contexte de droit du travail, très différent de l’espèce. Cependant, je note que les tribunaux ont répété à de nombreuses reprises que la *Charte* doit être interprétée généreusement, de façon à protéger les personnes contre les ingérences de l’État à l’égard des droits et libertés qu’elle protège.
54. Je trouve aussi appui dans la jurisprudence qui a appliqué la protection de l’alinéa 2d) dans un contexte autre que celui du droit du travail, par exemple celui de la

students to “strike”, *i.e.*, to refuse to attend classes, in proceedings in which paragraph 2(d) was invoked, so long as the students did not undermine the right of other students to take courses – see, *e.g.*, *Desrochers-Ruhdorfer v. Cégep de St-Jean-sur-Richelieu*, 2012 QCCS 1676, para 71. In the present case, the inmate members of the Association have never prevented other inmates from participating in their programs, nor have they forced them to sit or lie down during head counts, etc.

55. Freedom of association also protects the opportunity to pursue economic goals – see, *e.g.*, *Black v. Law Society of Alberta*, [1989] 1 SCR 591. It seems to me that the Association is pursuing an economic goal, both by protecting inmates against actions of the Service that would result in the inmates losing the meagre financial resources available to them, and by seeking the opportunity for inmates to participate in a program that would teach them skills that are necessary in the labour market, and thereby better enable them to reintegrate into society.

56. Finally, freedom of association has also been applied with respect to participation in political activity. For example, even though the Supreme Court did not consider it necessary to rule on this question in *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 SCR 69, my Trial Division colleague Walsh J. recognized that the freedom of association applies in that context. In this regard, I am of the view

représentation étudiante. Ainsi, les tribunaux ont reconnu le droit de grève des étudiants, soit celui de refuser de se présenter à leurs cours, dans le cadre de recours où l’alinéa 2d) était invoqué, dans la mesure où ils ne briment pas le droit des autres étudiants de suivre les cours – voir par exemple *Desrochers-Ruhdorfer c. Cégep de St-Jean-sur-Richelieu*, 2012 QCCS 1676, par. 71. Or en l’espèce, les détenus membres de l’Association n’ont jamais empêché les autres détenus de participer à leurs programmes ; ils ne les ont pas forcés à rester assis ou couchés lors du dénombrement ; etc.

55. La liberté d’association protège aussi la possibilité de poursuivre des fins économiques – voir par exemple *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 RCS 591. Il me semble que l’Association vise aussi un but économique, que ce soit en protégeant les détenus contre des interventions du Service qui auraient pour conséquence de leur faire perdre les maigres ressources financières à leur disposition, mais aussi en recherchant la participation à un programme qui leur permettrait une meilleure réintégration dans la société par l’apprentissage de compétences nécessaires sur le marché du travail.

56. Finalement, la liberté d’association a aussi été appliquée relativement à la participation à des activités politiques. Par exemple, si la Cour suprême n’avait pas jugé nécessaire de se prononcer sur cette question dans *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 RCS 69, mon collègue de première instance, le juge Walsh, avait reconnu l’application de la liberté d’association dans ce contexte. À

that the purpose of the Association is to achieve a particular public policy goal, *i.e.*, rehabilitation activities suitable for Canadian inmates. The question as to which activities are appropriate is clearly a debatable one that engages various social or economic factors. But is that not the essence of public policy? To ask the question is to answer it.

57. I note also that in *Saskatchewan Federation*, the Supreme Court emphasized that the right to strike “promotes equality in the bargaining process” (para 55). This is particularly important for the Association’s members. Indeed, during their detention, inmates are clearly on an unequal footing with the Crown, which can impose any detention-related condition it wants. Recognition of an inmate’s right to strike restores the balance of power, or at the very least puts the weaker party in a more just position that it would otherwise have been in.
58. I find that paragraph 2(d) of the *Charter* protects inmates, who have the freedom to associate, the right to a bargaining process with respect to measures that affect them, and the right to strike, whether that is exercised as a withdrawal of participation in programs or as a refusal to stand during a head count. Having said that, these rights are limited by those of inmates who are not Association members, who are entitled to participate in programs without interference from the applicants.
59. I emphasize that inmates’ freedom of association imposes no positive obligation on the Crown to promote that

cet égard, je suis d’avis que l’objectif de l’Association vise une certaine fin de politique publique, soit les activités de réhabilitation pertinentes pour les détenus canadiens. Il s’agit évidemment d’une question sujette à débat, qui met en œuvre différents facteurs sociaux ou économiques. Mais n’est-ce pas là le propre de la politique publique ? Poser la question, c’est y répondre.

57. Je note aussi que la Cour suprême souligne, dans *Saskatchewan Federation*, que le droit de grève « favorise l’égalité dans le processus de négociation » - par. 55. Ceci est particulièrement important à l’égard des membres de l’Association. En effet, puisqu’ils sont détenus, ils sont manifestement dans une situation d’inégalité face à l’État, qui peut leur imposer toutes les conditions de détention qu’il désire. La reconnaissance du droit de grève aux personnes détenues rééquilibre ce rapport de force, ou du moins le ramène à un niveau plus juste pour la partie la plus démunie.
58. Je conclus que l’alinéa 2d) de la *Charte* protège les détenus, qui ont non seulement la liberté de s’associer, mais aussi le droit d’avoir un processus de négociation pour les mesures qui les visent et le droit de faire la grève, que ce soit une grève de la participation aux programmes ou de négliger de se lever lors du dénombrement. Ces droits sont cependant limités par ceux des autres détenus non membres de l’Association, qui ont le droit de participer aux programmes sans obstruction de la part des demandeurs.
59. Je souligne que la liberté d’association des détenus n’impose pas d’obligation positive à l’État, soit celle de favoriser

freedom. However, the applicants in this case do not ask for that – they ask simply for an end to a violation of their freedom. This is a negative obligation on the part of the Crown.

60. In this case, is there an infringement of the inmates' freedom of association? I find that there is. The measures taken by the institutional head each step of the way in the events giving rise to this application show considerable disregard for the applicants' freedom of association.

61. Indeed, even though the institutional head agreed to meet with the Association members about her decision relating to the farm program, she refused to take into account the members' comments and refused to reverse her decision. She summarily rejected each of the applicants' complaints, even though clearly not all of them could have been ill-conceived. The institutional head appears to have paid no attention to these complaints. She took retaliatory measures against the members of the Association, such as when she ordered that inmates who did not attend programs should be confined to their cells, or when she ordered solitary confinement for inmates who exercised their right to refuse to stand during a head count. These measures carried the important consequence of reducing the inmates' entitlement to receive funds, and limiting their residual liberty, thereby imposing undue pressure on them.

62. The institutional head clearly attempted to interfere with the inmates' ability to attain their collective goals, and she thereby violated paragraph 2(d) of the *Charter*.

cette liberté. Cependant, ce n'est pas ce que requièrent les demandeurs en l'espèce ; ils désirent uniquement que cesse l'atteinte à leur liberté, une obligation négative de l'État.

60. En l'espèce, y a-t-il atteinte à la liberté d'association des détenus ? Je conclus que oui. Les mesures prises par la directrice à toutes les étapes des événements en litige démontrent un mépris important à l'endroit de la liberté d'association des demandeurs.

61. En effet, si la directrice a accepté de rencontrer les membres de l'Association en regard de sa décision relative au programme d'agriculture, elle a refusé de considérer leurs commentaires et de renverser sa décision. Elle a rejeté sommairement chacune des plaintes des demandeurs – manifestement, celles-ci ne pouvaient pas toutes être mal fondées et la directrice semble donc n'avoir accordé aucun intérêt à ces plaintes. Elle a pris des mesures de représailles à l'encontre des membres de l'Association, que ce soit lorsqu'elle a ordonné le confinement cellulaire des détenus qui ne se sont pas présentés aux programmes ou quand elle a placé en isolement cellulaire les détenus qui ont exercé leur droit et refusé de se lever lors du dénombrement. Ces mesures ont eu pour conséquence importante de limiter l'argent reçu des détenus et leur liberté résiduelle, exerçant une pression indue sur eux.

62. La directrice a manifestement tenté d'empêcher les détenus de réaliser leurs objectifs collectifs, ce qui constitue une violation à l'alinéa 2d) de la *Charte*.

63. In my view, this infringement was not justifiable under section 1 of the *Charter*. Freedom of association is fundamental in Canada. The onus to justify such a constraint is a heavy one, and is borne by the Crown.
64. In this case, the Attorney General submits that, by definition, the proper functioning of the institution and the security of persons who are within it justify any interference with the applicants' freedom.
65. However, the Attorney General has adduced no evidence to show that the reconsideration of a decision to terminate the farm program could have impaired the security of the institution. In fact, the evidence in the record is to the contrary – had the institutional head agreed to restore the farm program, the inmates would not have adopted the various measures that they did.
66. Nor has the Attorney General convinced me that the retaliatory measures taken by the institutional head were necessary to ensure institutional security. None of the inmates in this case was violent. At worst, the inmates refused to attend their programs, an eventuality contemplated by the relevant rules. No inmate forced other inmates to do the same. Moreover, no inmate suffered any prejudice as a result of other inmates' refusal to stand during a head count.
67. In addition, the implications for the inmates of a withdrawal of any program can be very significant. Mr. Hayes advises that he is eligible to apply to the Board for parole. However, because he was
63. Je ne crois pas que cette atteinte était justifiée aux termes de l'article 1 de la *Charte*. La liberté d'association est fondamentale au Canada. Le fardeau pour justifier une atteinte à cette liberté est élevé, et repose sur l'État.
64. En l'espèce, le Procureur général soulève que, par définition, le bon fonctionnement du pénitencier et la sécurité des personnes qui s'y trouvent justifient toute atteinte à la liberté des demandeurs.
65. Or, le Procureur général n'a présenté aucune preuve à l'effet que le fait de reconsidérer la décision d'abolir le programme d'agriculture aurait pu porter atteinte à la sécurité du pénitencier. En fait, la preuve versée au dossier démontre plutôt le contraire : si la directrice avait accepté de remettre en place le programme d'agriculture, les détenus n'auraient pas pris les différentes mesures de grève qu'ils ont choisies.
66. Le Procureur général ne m'a pas convaincu non plus que les mesures de représailles prises par la directrice étaient nécessaires pour assurer la sécurité du pénitencier. En l'espèce, aucun détenu n'a été violent. Tout au plus ont-ils refusé de se présenter à leur programme, possibilité prévue aux règles applicables. Ils n'ont pas forcé d'autres détenus à faire de même. De plus, aucun détenu n'a subi de préjudice en raison du refus des membres de l'Association de se lever lors du dénombrement.
67. En outre, les conséquences sur les détenus du retrait de tout programme peuvent être très importantes. Monsieur Hayes m'informe qu'il peut faire une demande de libération conditionnelle à

unable to work on the issue of his criminal conduct for a time, the Board could refuse his request. This result would have an important effect on his right to liberty, and any such limit is difficult to justify under section 1 of the *Charter*.

68. Given my findings, it is clear that the Deputy Minister's decision to reject Mr. Hayes's grievance was incorrect.

69. That conclusion is sufficient to dispose of this application for judicial review. However, because the parties made lengthy submissions about the other issues in this case, and in light of those submissions, I think it is appropriate for me to rule on the remaining questions.

Second question: Was the decision to confirm the withdrawal of the farm program acceptable?

70. Despite the compelling submissions made by applicants' counsel, I cannot conclude that Ms. Bennett's decision was unreasonable.

71. Heads of penal institutions have broad powers relating to programs offered within their institutions. Those powers depend on many factors, some dynamic and some constant. The factors include the types of crimes committed by individuals incarcerated in the institution, the age of the inmate population, psychological needs, availability of labour, available funds, etc. The institutional heads are best situated to determine the needs of the inmate population that they serve. They are

la Commission. Cependant, puisqu'il n'a pu travailler sur sa problématique criminelle pendant une certaine période, la Commission pourrait lui refuser cette libération conditionnelle. Ceci a un impact important sur son droit à la liberté ; or, une limite au droit à la liberté est difficilement justifiable en vertu de l'article 1 de la *Charte*.

68. À la lumière de mes constatations, il est évident que la décision du sous-ministre de rejeter le grief de M. Hayes était incorrecte.

69. Cela suffit pour régler le sort de cette demande de contrôle judiciaire. Cependant, puisque les parties ont plaidé pendant de nombreuses heures sur les autres questions en litige et à la lumière de leurs arguments, je crois opportun de me prononcer sur le reste du dossier.

Seconde question : La décision de confirmer l'annulation du programme d'agriculture était-elle acceptable ?

70. Malgré les arguments percutants des procureurs des demandeurs, je ne peux conclure que la décision de Mme Bennett était déraisonnable.

71. Les pouvoirs des directeurs de pénitenciers quant aux programmes offerts dans leur établissement sont très larges. Ils dépendent de plusieurs facteurs statiques mais aussi dynamiques : type de crimes commis par les personnes incarcérées dans l'établissement, âge de la population carcérale, besoins psychologiques, disponibilité de la main d'œuvre, fonds disponibles, etc. Ce sont les directeurs qui sont les plus à même de déterminer les besoins de la population carcérale

professionals in matters of rehabilitation and of public security.

72. The evidence shows that Ms. Bennett undertook a serious review of the programs available at the Lacombe Institution. She did not act solely on the basis of preconceived notions, but only after having analyzed the relevance of the programs to the realities of today's world. In particular, she assessed whether the employment programs equipped inmates to learn relevant skills in Alberta upon their release, and she compared the programs to alternatives, *e.g.*, programs in which inmates would learn computer science, technology, or French.
73. The institutional head also considered the impact of her potential decision on other programs. In particular, psychologists and parole officers, professionals in the field of rehabilitation, found it necessary to limit employment programs so that inmates could work on other matters relating to their criminal conduct, such as violence, lust for profit, or manipulation of others.
74. Finally, Ms. Bennett considered which programs should be offered in light of the funds available for them, but also in the context of the overall management of her institution, as is evidenced by her decision to award a food supply contract to a local business, thereby making "new" funds available.
75. Ms. Bennett cancelled other programs. For example, despite the fact that the Lacombe Institution is in Alberta, it no

qu'ils desservent. Ils sont des professionnels de la réhabilitation, mais aussi de la sécurité publique.

72. La preuve démontre que Mme Bennett a effectué une revue sérieuse des programmes disponibles à l'Établissement Lacombe. Elle n'a pas agi uniquement à partir de préjugés, mais a analysé l'adaptation des programmes à la réalité du monde actuel. Notamment, elle a vérifié si les programmes d'emplois permettaient l'apprentissage de compétences qui seraient pertinentes en Alberta au moment de la mise en liberté des détenus et les a comparées à d'autres possibilités, comme des programmes d'apprentissage informatique, technologique ou du français.
73. La directrice a également vérifié l'impact de sa décision potentielle sur d'autres programmes. Notamment, les professionnels de la réhabilitation que sont les psychologues et les agents de libération conditionnelle jugeaient nécessaire de limiter les programmes d'emploi afin que les détenus puissent travailler sur d'autres problématiques criminelles comme la violence, l'appât du gain ou la manipulation d'autrui.
74. Madame Bennett a finalement analysé l'offre de programmes en fonction des fonds disponibles pour les offrir, mais aussi de la gestion globale de son pénitencier, comme le démontre sa décision d'octroyer un contrat pour la fourniture de nourriture à une entreprise locale, ce qui permettait de dégager « au net » des budgets.
75. D'autres programmes ont été annulés par Mme Bennett. Par exemple, malgré le fait que l'Établissement Lacombe se

longer offers a program aimed at indigenous offenders. Ms. Bennett testified that such a program could have been very relevant in her institution, in fact more so than the farm program. Unfortunately, she had to make extremely difficult choices, including to cancel that program as well.

76. Ms. Bennett observes that the Lacombe Institution continues to offer mandatory programs and that inmates therefore still have access to tools to help them address their criminal dynamics.
77. The institutional head didn't just cancel programs; she also replaced them with new ones. The applicants adduced no evidence before me with respect to these new programs and their effectiveness. According to the applicants, such evidence would be irrelevant, because it is the decision to withdraw the farm program that is at issue.
78. I disagree. Ms. Bennett's decision must be taken as a whole. She might not have decided to cancel the farm program if, for example, an accounting program had not been offered in its place. We cannot view one part of her decision in isolation and independently, without considering the overall plan that she put in place for the inmate population of her institution. However, I do not have the evidence necessary to judge her decision in its entirety.
79. I must show great deference to the institutional head's decision. I have neither the knowledge nor the skills that she possesses. I will not have to live with the consequences of my decision in the

située en Alberta, il n'offre plus le programme destiné aux détenus autochtones. Madame Bennett a témoigné qu'un tel programme pourrait être très pertinent dans son établissement, beaucoup plus que le programme d'agriculture. Malheureusement, elle a dû faire des choix déchirants et annuler ce programme aussi.

76. Elle rappelle que l'Établissement offre toujours les programmes obligatoires et que les détenus ont donc toujours pu avoir accès à des outils les aidant à corriger leur dynamique criminelle.
77. La directrice n'a pas uniquement annulé des programmes, mais elle en a mis de nouveaux en place. Aucune preuve ne m'a été présentée par les demandeurs quant à ces nouveaux programmes et à leur efficacité. Selon les demandeurs, cette preuve n'était pas pertinente : c'est la décision de retirer le programme d'agriculture qui est en jeu.
78. Je ne suis pas d'accord. La décision de Mme Bennett doit être considérée comme un tout. Celle-ci n'aurait peut-être pas annulé le programme d'agriculture si, par exemple, un programme de comptabilité n'avait pas été offert à la place. On ne peut retirer une partie de sa décision et la regarder de façon indépendante, sans considérer le plan global qu'elle a mis en place pour la population carcérale de son établissement. Or, je n'ai pas la preuve pour juger de l'ensemble de la décision.
79. Je dois faire preuve d'une grande déférence envers la décision de la directrice. Je n'ai ni les connaissances, ni les compétences que cette dernière possède. Je n'aurai d'ailleurs pas à vivre

next few years. The institutional head undertook a complete analysis of the factors relevant to the making of her decision. Even if it were possible for Ms. Bennett to have made a different decision, I cannot conclude that her decision was unreasonable. The Deputy Minister was right not to intervene.

Third issue: Did the institutional head comply with her obligation to consult with the inmates and with the Association?

80. As I have already noted, it is my view that the case law requires a fair process for consultation with the inmates represented by the Committee.
81. My conclusion with respect to the constitutional question supports the same result as far as the Association is concerned. As I have indicated, the freedom of association includes the ability to act in a collective fashion, including through collective bargaining: *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, [2007] 2 SCR 391. Even though the Supreme Court held in that decision that collective goals are not protected, it held that the “process” is.
82. In this case, the “process” is the mechanism by which the institutional head consults with the inmates. If the process is not fair, the court must intervene.
83. Despite the significant deference that I accord to Ms. Bennett, I am of the view that she did not act fairly.
84. It is evident that the institutional head’s consultation with the inmates was mere puffery. Clearly, Ms. Bennett made her

avec les conséquences de ma décision dans les prochaines années. La directrice a fait une analyse complète des éléments pertinents à la prise de sa décision. Même si une décision différente aurait pu être prise, je ne peux conclure que Mme Bennett a rendu une décision déraisonnable. Le sous-ministre avait raison de ne pas intervenir.

Troisième question : La directrice a-t-elle respecté son obligation de consultation des détenus et de l’Association ?

80. J’ai déjà expliqué être d’avis que la jurisprudence requiert un processus équitable de consultation des détenus, représentés par le Comité.
81. Ma conclusion relativement à la question constitutionnelle s’applique également à l’Association. Comme je l’ai indiqué, la liberté d’association inclut la capacité de poser collectivement certains actes, notamment la négociation collective : *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391. Si la Cour suprême explique dans cet arrêt que les objectifs collectifs ne sont pas protégés, elle conclut cependant que le « processus » l’est.
82. En l’espèce, le « processus » est le mécanisme de consultation des détenus par la directrice. Si ce processus n’est pas équitable, la Cour doit intervenir.
83. Malgré la grande déférence que j’accorde à Mme Bennett, je suis d’avis que celle-ci n’a pas agi équitablement.
84. Il est évident que la consultation des détenus faite par la directrice n’était que pure poudre aux yeux. Manifestement,

decision before even consulting with the Committee, because she chose to award the food supply contract to a local business that had no need for a farm to supply its produce.

85. This is especially true given that Ms. Bennett also refused to follow the recommendation of the employees, who had direct knowledge of the farm program and of its benefits to the inmate population. In this regard, it is my view that the support of the psychologists and parole officers is irrelevant to the question of procedural fairness, because they had everything to gain by the withdrawal of the agriculture program. Their views cannot have been impartial.

86. Furthermore, Ms. Bennett does not seem to have been open to changing her decision during the meeting with the Association.

87. In fact, Ms. Bennett seems to believe that her position as institutional head gives her the right to decide matters of life and death for the Association's members. She has no such right. The case law imposes guidelines, including the obligation to listen to the inmates' demands with an open mind, which obligation she did not fulfill. I would go so far as to say that her attitude during the meeting with the Association was biased in favour of her own decision.

88. I therefore find that the institutional head did not comply with her obligation to consult with the inmate members of the

la décision de Mme Bennett était prise avant même la consultation du Comité, puisque celle-ci avait choisi d'octroyer le contrat pour la fourniture de nourriture aux détenus à une entreprise locale, qui n'aurait pas besoin de la ferme pour s'approvisionner.

85. Ceci est d'autant plus vrai que Mme Bennett a aussi refusé de suivre la recommandation des employés, qui étaient directement au fait du programme d'agriculture et de ses bienfaits sur la population carcérale. À cet égard, je crois que l'appui des psychologues et des agents de libération conditionnelle n'est pas pertinent quant à la question de l'équité procédurale, puisque ceux-ci avaient tout à gagner du retrait du programme d'agriculture ; ces dernières opinions ne pouvaient certainement pas être impartiales.

86. Par ailleurs, Mme Bennett ne semble avoir eu aucune ouverture à modifier sa décision lors de la rencontre avec l'Association.

87. En fait, Mme Bennett semble croire que sa position de directrice de pénitencier lui donne droit de vie ou de mort sur les détenus membres de l'Association. Or, il n'en est rien. La jurisprudence lui impose des balises, notamment l'obligation d'écouter les revendications des détenus de manière ouverte, ce qu'elle n'a pas fait. J'irais jusqu'à dire que son attitude lors de la rencontre avec l'Association était partielle envers sa propre décision.

88. Je conclus donc que la directrice n'a pas respecté son obligation de consultation des détenus membres de l'Association.

Association. She was required to be open to their comments and to the possibility of changing her decision as a result.

89. Having said that, I do not wish these reasons to be read as an endorsement of the farm program. As I have already explained, Ms. Bennett's decision can certainly be justified, especially by the savings that resulted and that allowed the addition of programs that are better suited to the inmate population of the Lacombe Institution. However, the process that Ms. Bennett followed precludes the conclusion that the inmates had a fair opportunity to persuade her; in fact, the opposite is true.

Remedies

90. Because I am allowing the application for judicial review, I must determine the appropriate remedy.
91. It seems obvious to me that the institutional head cannot now make a new decision regarding the farm program, nor can I make the decision on her behalf. I therefore remand the matter to the Deputy Minister so that he can, through a process that is fair to the inmates, substitute his own decision as to whether the Lacombe Institution's farm program should be maintained or not.
92. However, in the meantime, the subject inmates have the right to some form of compensation. I will order, firstly, that the payments that have not been paid to the inmate members of the Association as a result of the withdrawal of the farm program must be paid to them.
93. Secondly, I will order that the Service offer the farm program to those inmates

Elle se devait d'être ouverte à leurs commentaires et à la possibilité de modifier sa décision par la suite.

89. Ceci étant dit, je ne veux pas que les présents motifs soient lus comme un appui au programme d'agriculture. Tel que je l'ai déjà expliqué, la décision de Mme Bennett peut certainement être justifiée, notamment par les économies qui en résultent et qui permettent l'ajout de programmes mieux adaptés à la population carcérale de l'Établissement Lacombe. Le processus suivi par Mme Bennett ne permet cependant pas de conclure que les détenus avaient une chance équitable de se faire entendre, au contraire.

Remèdes

90. Puisque j'accueille la demande de contrôle judiciaire, je dois me pencher sur le remède à octroyer.
91. Il me semble évident que la directrice ne peut, à ce stade, prendre une nouvelle décision quant au programme d'agriculture, et je ne peux non plus le faire à sa place. Je retournerai donc le dossier au sous-ministre pour qu'il prenne une nouvelle décision quant au maintien ou non du programme d'agriculture de l'Établissement Lacombe, selon un processus de décision équitable envers les détenus.
92. Cependant, dans l'intérim, les détenus visés ont droit à une réparation. J'ordonnerai premièrement que les paiements qui n'ont pas été versés aux détenus membres de l'Association en raison du retrait du programme d'agriculture leurs soient payés.
93. Deuxièmement, j'ordonnerai que le Service offre le programme d'agriculture

who wish to participate in it, until further decision by the Deputy Minister, if necessary. In this regard, I do not order the repurchase of the farm or the hiring of employees; the Service can decide how to comply with my order. It could, for example, lease farmland from a farmer in the region, or offer inmates' services to a farmer, and transfer the inmates to and from the selected farm in a police van. The Service may exercise its discretion, especially with respect to matters of security, in order to carry out my order.

94. Thirdly, I am of the view that the inmates are entitled to a remedy under the *Charter* for the infringement of their freedom of association. This infringement was even more serious because in exercising their rights, the inmates were subjected to reprisals at the hands of the Crown, including solitary confinement. This measure clearly also breached their right to residual liberty guaranteed by section 7 of the *Charter*. These inmates' parole applications may be rejected, which would also affect their residual liberty.

95. It is therefore my view that an award of punitive damages and interest is appropriate in this case and I order the Attorney General of Canada to pay the sum of \$1,000 to each Association member. In my view, this amount adequately compensates the inmates for the infringement of their rights, without being excessive with respect to the Crown. It will, however, deter the Service from further violating inmates' rights and freedoms. The amount is sufficiently

aux détenus désirant y participer, jusqu'à la nouvelle décision du sous-ministre le cas échéant. À cet égard, je n'ordonne pas le rachat de la ferme ni l'embauche d'employés; le Service pourra décider comment respecter la présente ordonnance. Il pourrait, par exemple, louer des terres agricoles à un fermier de la région, ou offrir les services des détenus à celui-ci, et reconduire les détenus en fourgon cellulaire entre le pénitencier et la ferme choisie. Il appartiendra au Service d'exercer sa discrétion, notamment relativement aux considérations sécuritaires, pour respecter cette ordonnance.

94. Troisièmement, je crois que les détenus ont droit à une réparation aux termes de la *Charte* pour atteinte à leur liberté d'association. L'atteinte est d'autant plus grave qu'en exerçant leurs droits, ils ont subi des représailles de l'État, qui les a entre autres placés en isolement cellulaire. Il est manifeste qu'une telle mesure viole aussi leur droit à la liberté résiduelle garantie par l'article 7 de la *Charte*. Ces mêmes détenus pourraient se voir refuser une libération conditionnelle, ce qui aurait aussi un impact sur leur liberté résiduelle.

95. Je suis donc d'avis que l'octroi de dommages et intérêts punitifs est approprié en l'espèce et j'ordonne au Procureur général du Canada de verser une somme de 1000 \$ à chacun des membres de l'Association. À mon avis, cette somme est suffisante pour compenser l'atteinte aux droits des détenus, sans être exagérée à l'égard de l'État. Elle permet cependant de prévenir de nouvelles atteintes aux droits et libertés de la part du Service. Ce

small that it will not cause security problems within the Institution, such as trafficking in drugs or other substances. This amount must be paid out of the Lacombe Institution's budget, so as not to affect inmates in other institutions.

96. In addition, I consider it appropriate to weigh in with respect to the confinement of inmates due to the cancellation of a program. It is not the inmates' fault if programs are cancelled, and they should not have to suffer the consequences, especially if those consequences infringe their right to residual liberty.

97. I will therefore prohibit the Service from confining inmates to their cells in such cases. In doing so, I rely on the comments of my colleague Harrington J. in *Warssama v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1311, paras 35 and following. If the Federal Court has the inherent authority to grant a remedy in the nature of *habeas corpus*, a constitutional remedy if there is one, it certainly has jurisdiction to prevent such an infringement in the future.

98. The whole, with costs.

montant ne devrait d'ailleurs pas causer de problèmes sécuritaires à l'intérieur de l'Établissement, par exemple de trafic de drogues ou autres substances, puisqu'il est assez modeste. Cette somme devra être versée à même le budget de l'Établissement Lacombe, pour ne pas influencer sur les détenus incarcérés dans d'autres établissements.

96. De plus, je crois opportun d'intervenir quant au confinement des détenus lors d'une annulation de programme. Ce n'est pas la faute des détenus si les programmes ont été annulés et ils n'ont pas à en subir les conséquences, d'autant plus que celles-ci sont une atteinte à leur droit à la liberté résiduelle.

97. Je vais donc ordonner au Service de ne plus placer les détenus en confinement cellulaire dans un tel cas. Pour ce faire, je m'appuie sur les commentaires de mon collègue le juge Harrington dans *Warssama c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1311, par. 35 et suivants. Si la Cour fédérale a compétence inhérente pour octroyer un remède de la nature de l'*habeas corpus*, remède constitutionnel s'il en est un, elle est certainement compétente pour prévenir une telle atteinte dans le futur.

98. Le tout, avec dépens.

FEDERAL COURT OF APPEAL

Docket: LCAF-01-18
Citation: 2018 FCA 1

CORAM : CHIEF JUSTICE MORRIS
JUSTICE DUVAL
JUSTICE STEVENSON

BETWEEN:

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

Appellant

and

JACKSON HAYES

Respondent

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Dossier : LCAF-01-18
Référence : 2018 CAF 1

CORAM : LA JUGE EN CHEF MORRIS
LE JUGE DUVAL
LA JUGE STEVENSON

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Appelant

et

JACKSON HAYES

Intimé

REASONS FOR JUDGMENT

MORRIS C.J. (dissenting):

Introduction

1. The respondent disputed a decision to withdraw the farm program at the Lacombe Institution, which is administered by the Penitentiary Service of Canada (the “**Service**”). The Federal Court allowed the respondent’s application for judicial review. The Attorney General of Canada appeals that decision.
2. The application judge presented a complete summary of the facts. Subject to comments I make in my reasons, I rely entirely on that summary.

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE EN CHEF MORRIS (dissidente)

Introduction

1. L’intimé a contesté une décision relative à l’abolition du programme d’agriculture à l’Établissement Lacombe, administré par le Service des pénitenciers du Canada (le « **Service** »). La Cour fédérale a accueilli sa demande de contrôle judiciaire. Le Procureur général du Canada porte cette décision en appel.
2. Le juge de première instance présente un résumé complet des faits. Sous réserve des commentaires que je ferai dans mon jugement, je m’en remets entièrement à ce résumé.

3. The appellant challenges two aspects of the decision in the court below: (i) that relating to procedural fairness; and (ii) the respondent's constitutional argument. The appellant also challenges the standing of the Lacombe Institution Association of Farm Program Inmates (the "**Association**") in this appeal. The respondent submits that the decision in the court below was well founded, except the determination of the reasonableness of the decision to withdraw the farm program.

First issue: Standing of the Association

4. The appellant asks this Court to overturn the application judge's finding that the Association has standing. In my view, the appellant is correct.
5. It is clear that the Association is neither an "inmate", nor is it a "participant" in the farm program. Even though the Association brings together inmates who are affected, its presence is not necessary in the litigation, because the respondent Jackson Hayes is present and is represented before this Court, as he was in the court below. His application is the appropriate vehicle through which to raise the issues.
6. I would, therefore, strike the name of the Association from the title of this proceeding.

3. L'appelant conteste la décision de première instance quant à l'équité procédurale et à l'argument constitutionnel de l'intimé. Il conteste aussi l'intérêt de l'Association des détenus agriculteurs de l'Établissement Lacombe (« **l'Association** ») pour participer au présent appel. Quant à lui, l'intimé soutient que le jugement de première instance était bien fondé, sauf relativement à la détermination du caractère raisonnable de la décision contestée.

Première question : l'intérêt de l'Association

4. L'appelant demande à cette Cour d'intervenir quant à la conclusion du juge de première instance que l'Association a qualité pour agir. Je crois que l'appelant a raison.
5. En effet, il est clair que l'Association n'est pas « détenue » ou ne « participait » pas au programme d'agriculture. Même si elle regroupe des personnes dans cette situation, sa présence n'est pas nécessaire au litige, puisque l'intimé Jackson Hayes est présent et représenté devant cette Cour, comme il l'était en première instance. Sa demande est le recours approprié pour faire trancher ce litige.
6. Je suis donc d'avis de rayer le nom de l'Association de l'intitulé de cette affaire.

Second issue: Do the inmates have the freedom to associate, and if so, what are the implications in this case?

7. I agree with the application judge's analysis of the constitutional issue and I see no reason to dwell on it.
8. Having had the benefit of reading the reasons of my colleague Duval J.A. on this issue (my colleague Justice Stevenson supports the reasons of Duval J.A.), I must respectfully point out that he appears to ignore the factual conclusions of the application judge, in particular with respect to the relationship between inmates and the Service or inmates and institutional heads. That is not the role of this Court.
9. The application judge's findings of fact are not undermined by any manifest error. They amply justify his reasoning on the constitutional issue. His determination that the Service's conclusion was unreasonable is well founded in law and does not require intervention by this Court.
10. My answer to the constitutional issue is sufficient to dismiss the appeal. However, I think it is appropriate to deal with the other issues so that the Canadian Court of Justice may benefit from my analysis, if it grants leave to appeal our decision.

Deuxième question : Les détenus ont-ils le droit de s'associer et si oui, quelles sont les conséquences en l'espèce ?

7. Je suis d'accord avec l'analyse du juge de première instance sur la question constitutionnelle et je ne vois aucune raison de m'y attarder.
8. Ayant eu le bénéfice de lire les motifs de mon collègue le juge Duval sur cette question (ma collègue la juge Stevenson appuie les motifs du juge Duval), je me dois de souligner avec respect qu'il semble faire fi des conclusions de fait du juge de première instance, notamment sur les relations entre les détenus et le Service ou la direction des établissements correctionnels. Ce n'est pas le rôle de notre Cour.
9. Or, les conclusions de fait du juge de première instance ne sont entachées d'aucune erreur manifeste et justifient amplement son raisonnement quant à la question constitutionnelle. Sa détermination que la conclusion du Service était déraisonnable est justifiée en droit et ne nécessite pas l'intervention de cette Cour.
10. La réponse à la question constitutionnelle suffit pour rejeter l'appel. Je crois cependant opportun de traiter des autres questions soulevées afin que la Cour canadienne de justice puisse avoir le bénéfice de mon analyse si elle octroie la permission d'appeler de notre décision.

Third issue: Did the institutional head fulfill her obligation to consult the inmates?

11. In my opinion, the application judge erred with respect to the duty to consult with the inmates, for a number of reasons.
12. Firstly, the application judge erred by conflating his reasons on the constitutional issue with his reasons regarding consultation with the inmates. He is incorrect.
13. The level of procedural fairness required with respect to a process is determined by legislation and by case law. The legislation may of course be unconstitutional. On the other hand, absent a constitutional challenge to the Act, the Federal Court had a duty to apply the Act independently of constitutional arguments.
14. Secondly, the Act does not grant inmates the right to make representations regarding the conditions of their detention. The institutional head had no legal obligation to consult the respondent or the Lacombe Institution's Inmate Committee (the "**Committee**"). While the institutional head's decision could have affected them, it was in no way comparable to that in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 SCR 817.
15. Nonetheless, the institutional head chose to consult the Committee. She was not obliged to, but chose to do so in the

Troisième question : La directrice a-t-elle respecté son obligation de consultation des détenus ?

11. Je suis d'opinion que le juge de première instance a commis une erreur quant à l'obligation de consultation des détenus et ce, pour plusieurs motifs.
12. Premièrement, le juge de première instance fait un amalgame entre ses motifs relatifs à la question constitutionnelle et ceux relatifs à la consultation des détenus. Il a tort.
13. Le niveau d'équité procédurale applicable à un processus est déterminé par la législation et la jurisprudence. Évidemment, la législation pourrait être inconstitutionnelle. Par contre, en l'absence d'une contestation constitutionnelle de la Loi, la Cour fédérale se devait d'appliquer celle-ci, indépendamment des arguments constitutionnels.
14. Deuxièmement, la Loi n'accorde aucun droit de faire des représentations quant aux conditions de détention des détenus. La directrice n'était sous le coup d'aucune obligation légale de consulter l'intimé ou même le Comité des détenus de l'Établissement Lacombe (le « **Comité** »). Si la décision de la directrice pouvait avoir un certain effet sur les détenus, cet effet n'était en aucun moment comparable à celui subi dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.
15. Néanmoins, la directrice a choisi de consulter le Comité. Elle n'en avait pas l'obligation, mais a choisi de le faire dans

exercise of her authority to manage the institution. She cannot now be criticized for the manner in which she conducted the consultation. In any event, she committed no error in so doing.

16. Contrary to the application judge's finding, Ms. Bennett had not made her decision when she met with the Committee. Ms. Bennett considered the Committee's arguments, as well as those of the different employee groups with whom she met. It is not unusual that she chose to reject certain arguments in favour of others. Moreover, it was her duty, and it is not for us to impugn motives.
17. It is also true that Ms. Bennett did not consider the Association members' grievances. She was not required to. A decision-maker does not have to review a decision every time an affected group so requests, especially if that group had the opportunity to make representations during the decision-making process.
18. It is not as clear as the application judge says that the food supply contract was awarded before the institutional head met with the Committee. Ms. Bennett testified instead that the awarding of the contract was made in the context of the overall decision. In any case, this is not determinative. Despite the contract, Ms. Bennett could have chosen to maintain the farm program because of its other benefits, such as inmate rehabilitation. She did not make that choice, but that does not mean that she did not have an

l'exercice de son pouvoir de gestion de l'Établissement. On ne peut maintenant lui reprocher la façon dont elle a effectué cette consultation. À tout événement, elle n'a commis aucune erreur dans celle-ci.

16. Contrairement à ce que conclut le juge de première instance, la décision de Mme Bennett n'était pas définitive lorsqu'elle a rencontré le Comité. Madame Bennett a considéré les arguments du Comité, comme ceux des différents groupes d'employés rencontrés. Il n'est pas anormal qu'elle ait choisi de rejeter certains de ces arguments au bénéfice d'autres. C'était d'ailleurs son rôle et il ne faut pas se livrer à un procès d'intention.
17. Par ailleurs, il est exact que Mme Bennett n'a pas considéré les griefs des membres de l'Association. Elle n'avait pas à le faire. Un décideur n'a pas à réviser une décision à chaque fois qu'un groupe touché lui en fait la demande, en particulier si ce groupe a eu la possibilité de faire des représentations dans le cadre de la prise de la décision.
18. Il n'est pas aussi clair que le laisse entendre le juge de première instance que le contrat pour la fourniture de la nourriture avait été octroyé avant la rencontre avec le comité des détenus. Le témoignage de Mme Bennett est plutôt que ce contrat a été conclu dans le contexte de sa prise de décision. Quoiqu'il en soit, ceci n'est pas déterminant. Malgré ce contrat, Mme Bennett aurait pu choisir de maintenir le programme d'agriculture en raison de ses autres avantages, par exemple la

open mind during the consultation process.

19. It appears from the reading of Ms. Bennett's testimony that she is a competent, intelligent and dedicated professional who is devoted to the Service's mission. While one may perceive her to be unyielding once she has made up her mind, the fact remains that she went beyond her legal obligations in considering the views of various stakeholders.

20. In summary, it is my view that the application judge erred in his conclusion about the duty to consider the inmates' views. That duty is one of procedural fairness, and the Federal Court ought therefore to have applied a standard of review of correctness. In my opinion, the application judge misapplied this standard. The Federal Court should have concluded that Ms. Bennett (and the Deputy Minister in his review of the grievance) did not err in the process leading up to the decision.

21. I must say that I do not think it is appropriate to add a new standard of review, that of fairness, to those already established by the Supreme Court of Canada. The current standards, as established by the judges of this Court, are already complex and difficult enough for judges to apply, and certainly for litigants as well. The addition of a new standard would only further complicate the process of judicial review.

réhabilitation des détenus. Elle n'a pas fait ce choix, mais cela ne veut pas dire que son esprit était fermé dans le cadre du processus de consultation.

19. À la lecture de son témoignage, Mme Bennett semble être une professionnelle compétente, intelligente et dévouée à la mission du Service. Si elle peut être perçue comme une femme ferme une fois sa décision prise, il n'en demeure pas moins qu'elle a considéré le point de vue des différents intervenants au-delà de ses obligations légales.

20. En somme, je crois que le juge de première instance fait erreur en concluant qu'elle avait l'obligation de considérer l'opinion des détenus. Il s'agit d'une obligation d'équité procédurale, que la Cour fédérale devait traiter selon la norme de la décision correcte. Je suis d'avis qu'il a mal appliqué cette norme. La Cour fédérale aurait dû conclure que Mme Bennett (et le sous-ministre dans le cadre de la révision du grief) n'a pas commis d'erreur dans le processus ayant mené à la prise de décision.

21. Je dois dire que je ne crois pas opportun d'ajouter une nouvelle norme de contrôle judiciaire, soit celle de l'équité, aux normes déjà établies par la Cour suprême du Canada. Le système, tel qu'établi par les juges de cette Cour, est déjà complexe et difficile d'application pour les juges (et certainement pour les justiciables). L'ajout d'une nouvelle norme ne ferait que complexifier le processus de révision judiciaire.

22. I must apply the standards of review as the Supreme Court of Canada has formulated them. If reform of the standards of review is necessary, it will be up to the Canadian Court of Justice to do so.

Fourth issue: Was the decision to confirm the withdrawal of the farm program reasonable?

23. The respondent did not formally raise this issue on appeal. However, his factum includes several arguments in opposition to the application judge's decision and his counsel spent some time making submissions before us on this question. The appellant objected to these submissions.

24. I consider it appropriate to address the respondent's submissions. Even though the question was not formally raised on the appeal, the submissions bring up an issue of access to justice and transparency of the judicial process. The appellant is not prejudiced, as all these issues were argued before the Court.

25. The respondent contends that Ms. Bennett has no expertise regarding available employment in Alberta, particularly in the agricultural sector. Therefore, the application judge ought not to have admitted her evidence regarding job opportunities. I agree.

26. As the manager of a penitentiary, Ms. Bennett is an expert in matters relating to the rehabilitation of individuals serving custodial sentences. This expertise includes knowledge on how to reintegrate inmates into society as law-

22. Je dois appliquer les normes de contrôle telles qu'elles ont été expliquées par la Cour suprême du Canada. Si une réforme des normes de contrôle est nécessaire, c'est à la Cour canadienne de justice de la faire.

Quatrième question : La décision de confirmer l'annulation du programme d'agriculture était-elle raisonnable ?

23. L'intimé n'a pas formellement porté cette question en appel. Par contre, son mémoire contient de nombreux arguments à l'encontre de la décision du juge de première instance et son avocat a plaidé pendant plusieurs minutes devant nous sur cette question. L'appellant s'est objecté à ces représentations.

24. Je crois opportun de répondre aux arguments de l'intimé. Même s'il n'a pas formellement porté la question en appel, il s'agit d'une question d'accès à la justice et de transparence du processus judiciaire. L'appellant n'en subit pas de préjudice puisque toutes ces questions ont été plaidées devant la Cour.

25. L'intimé prétend que Mme Bennett n'est pas une experte sur les opportunités d'emploi en Alberta, notamment dans le secteur agricole. Son témoignage sur les possibilités d'emploi ne pouvait donc pas être reçu par le juge de première instance. Je suis d'accord.

26. En tant que gestionnaire d'un pénitencier, Mme Bennett est une experte en réhabilitation de personnes purgeant une peine d'emprisonnement. Cette expertise inclut des connaissances sur la façon de réintégrer les détenus dans la

abiding citizens at the conclusion of their sentence. Ms. Bennett has considerable experience within the Service. On the other hand, she is not an expert in the field of employment, or in the Canadian agricultural sector.

27. We may take judicial notice of the fact that agriculture is an economic sector of the utmost importance in Canada. The security of Canadians' food supply depends on a strong and healthy agricultural sector. We may also take judicial notice of the fact that many jobs are available in this sector. Many hundreds or even thousands of foreign workers come to Canada every year to work on farms for several weeks. This workforce would not be necessary if Canadians were trained to work on farms. Clearly, Ms. Bennett ignored, and did not undertake the necessary diligence with respect to, this reality. I cannot show deference to her decision.

28. The evidence is clear: the farm program was a success. The inmates learned skills suitable for their reintegration into society. But there is more: the inmates understood the benefits of having work in their lives. This was especially important for those who, like Mr. Hayes, had tried to benefit financially from his crimes. In this regard, the new programs at the Lacombe Institution are irrelevant to Mr. Hayes's criminal inclinations. Clearly, the interests of the inmates in

société en tant que citoyens respectueux des lois, une fois leur peine terminée. Le résumé de son expérience au sein du Service est impressionnant. Par contre, elle n'est ni experte dans le domaine de l'emploi, ni dans celui du monde agricole canadien.

27. Il est de connaissance judiciaire que l'agriculture est un secteur économique de la plus grande importance au Canada. La sécurité alimentaire des Canadiens repose sur un secteur agricole fort et sain. Il est aussi de connaissance judiciaire que de nombreux emplois sont disponibles dans ce domaine. Plusieurs centaines, voire des milliers de travailleurs étrangers viennent chaque année œuvrer dans les fermes canadiennes pendant plusieurs semaines. Cette main d'œuvre ne serait pas requise si les Canadiens étaient formés pour travailler sur les fermes. Clairement, Mme Bennett a ignoré cette réalité. Elle n'a même pas fait les vérifications nécessaires à cet égard. Je ne peux faire preuve de déférence envers sa décision.

28. La preuve est claire : le programme d'agriculture était un succès. Les détenus apprenaient des tâches pertinentes pour leur réintégration dans la société. Mais il y a plus : les détenus comprenaient les avantages du travail dans leur vie. Ceci est particulièrement important pour ceux qui, comme M. Hayes, tentaient de s'enrichir en commettant des crimes. À cet égard, les nouveaux programmes de l'Établissement Lacombe ne sont pas pertinents relativement à la

his situation were not properly considered.

29. The respondent submits that he did not have to provide evidence about new programs or their effectiveness. The mere passage of time between the withdrawal of the farm program and the introduction of new programs had a negative impact on his rehabilitation and on that of other inmates, as they were unable to participate in programs during this period. However, the farm program was effective in this respect and was already available.

30. It is regrettable that due to Ms. Bennett's decision, the inmates did not have access to all the necessary rehabilitation programs during the transition period. Again, Ms. Bennett did not consider the impact that her decision would have on the inmates, particularly on those in the farm program who would be unable to participate in adequate programs during the transition period. It goes without saying that their residual liberty was greatly affected, both because of their having been confined to their cells and because of the potential impact on their applications for parole.

31. In my view, the application judge should have concluded that the institutional head's decision was unreasonable.

problématique criminelle de M. Hayes : clairement, les intérêts des détenus dans sa situation n'ont pas été correctement pris en compte.

29. L'intimé avance qu'il n'avait pas à présenter de preuve quant aux nouveaux programmes ou à leur efficacité. Le seul écoulement du temps entre l'abolition du programme d'agriculture et la mise en place des nouveaux programmes a eu un impact négatif sur sa réhabilitation et celle des autres détenus, puisqu'ils n'ont pu suivre des programmes pendant cette période. Or, le programme d'agriculture était efficace à cet égard et déjà disponible.

30. Il est regrettable que les détenus n'aient pas eu accès à tous les programmes de réhabilitation nécessaires pendant la période transitoire et ce, en raison de la décision de Mme Bennett. Encore une fois, cette dernière n'a pas tenu compte de l'impact que sa décision aurait sur les détenus, en particulier sur ceux du programme d'agriculture qui n'ont pu participer à des programmes adéquats durant la période de transition. Il va sans dire que leur liberté résiduelle en a été grandement affectée, que ce soit en raison de leur confinement cellulaire ou de l'impact potentiel sur des demandes de libération conditionnelle.

31. Je suis d'avis que le juge de première instance aurait dû conclure que la décision de la directrice était déraisonnable.

Conclusion

32. For these reasons, I would dismiss the appeal, except for striking the name of the Association from the title of proceeding.

DUVAL, J.A.:

Introduction

33. I agree with the Chief Justice's conclusion with respect to procedural fairness, subject to two comments.

34. Traditionally, the standard of review regarding procedural fairness is that of correctness. The new standard proposed by the application judge and rejected by the Chief Justice is simply a new label for the correctness standard, because if the process is fair, it is correct. Having said that, and with respect, the application judge's approach is of no practical utility. I would therefore reject it, although for different reasons than those of the Chief Justice.

35. Moreover, while I agree with the Chief Justice about the complex system of standards of review in administrative law, I think it appropriate to suggest a path to reform. In my view, there is no reason for a reviewing court to treat a decision of an administrative agency by a different standard than that employed by an appellate court that is reviewing a decision of the court of first instance. Some judges of the Supreme Court of Canada have pointed out incongruities resulting from the various applicable standards – see, e.g., *Rogers Communications Inc. v. Society of*

Conclusion

32. Pour ces motifs, je rejetterais l'appel, sauf pour rayer la désignation de l'Association de l'intitulé.

LE JUGE DUVAL :

Introduction

33. Je suis en accord avec la conclusion de la juge en chef quant à l'équité procédurale, sous réserve de deux commentaires.

34. Traditionnellement, la norme de révision applicable à l'équité procédurale est celle de la décision correcte. La nouvelle norme que propose le juge de première instance et que rejette la juge en chef n'est en fait qu'une nouvelle désignation pour la norme de la décision correcte : si le processus est équitable, c'est qu'il est correct. Avec respect, la proposition du juge de première instance n'a pas d'utilité pratique. Je suis donc d'avis de la rejeter, mais pour des motifs différents de ceux de la juge en chef.

35. Par ailleurs, si je suis d'accord avec la juge en chef sur la complexité du système de révision en droit administratif, je crois opportun de suggérer une piste de réforme. Selon moi, il n'existe aucune raison pour qu'un tribunal de révision traite d'une décision d'un organisme administratif selon une autre norme que celle qu'applique une cour d'appel à la décision d'un tribunal de première instance. Certains juges de la Cour suprême du Canada ont, d'ailleurs, souligné des incongruïtés résultant des différentes normes applicables – voir par exemple *Rogers Communications Inc. c.*

Composers, Authors and Music Publishers of Canada, 2012 SCC 35. In my view, courts should apply the test set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, regarding judicial review of administrative decisions.

Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, 2012 CSC 35. En somme, je crois que les tribunaux devraient appliquer le test énoncé dans *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, au contrôle judiciaire des décisions administratives.

36. With that introduction, the remainder of my reasons will deal solely with the reasonableness of the decision and with the constitutional question. It is very important to deal with the latter point since there is profound disagreement among this panel with respect to the boundaries of the freedom of association in the context of incarceration.

36. Sous réserve de cette introduction, mes motifs traiteront donc uniquement de la raisonabilité de la décision et de la question constitutionnelle. Il est d'ailleurs très important de traiter de ce dernier point puisqu'il existe un désaccord profond au sein de la formation quant aux frontières de la liberté d'association dans un contexte carcéral.

Was the institutional head's decision reasonable?

La décision de la directrice était-elle raisonnable ?

37. I disagree with the Chief Justice's analysis of the reasonableness of the decisions at issue. In my view, the application judge did not commit a reviewable error in his decision and I endorse his reasons. I wish to add the following comments.

37. Je suis en désaccord avec la décision de la juge en chef quant à son analyse de la raisonabilité des décisions en cause. Je crois que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur révisable dans sa décision et j'adopte ses motifs. Je désire de plus ajouter les commentaires qui suivent.

38. I do not believe that the considerations mentioned by the Chief Justice actually affect the validity of the institutional head's decision, which was, after all, a public policy decision. In addition, appellant's counsel advised the Court that the inmates had access to other rehabilitation programs during the transition period, including therapy sessions, correctional programs (e.g., learning to control one's emotions), or academic instruction. Even though these

38. Je ne crois pas que les considérations soulevées par la juge en chef affectent réellement la validité de la décision de la directrice, qui était somme toute une décision de politique publique. En outre, le procureur de l'appelant a informé la Cour que les détenus ont eu accès à d'autres programmes de réhabilitation pendant la période transitoire, comme des suivis thérapeutiques, des programmes correctionnels (par exemple, l'apprentissage de la gestion des

programs were not relevant for Mr. Hayes, they met the requirements of the *Penitentiary Service of Canada Regulation*:

“37. In addition to the obligatory programs mentioned in section 36, the Penitentiary Service of Canada shall, in each penitentiary, offer programs chosen by the institutional head for the inmates that it hosts. Such programs must be offered from Monday to Friday of each week, absent justifiable circumstances.”

[emphasis added]

émotions) ou de la formation académique. Même si ces programmes n'étaient pas pertinents pour M. Hayes, cette offre est suffisante pour rencontrer les exigences du *Règlement sur le Service des pénitenciers du Canada* :

« 37. En plus des programmes obligatoires mentionnés à l'article 36, le Service des pénitenciers du Canada doit, dans chaque établissement, offrir des programmes choisis compte tenu des véritables besoins des détenus qui y sont incarcérés, à la discrétion du directeur de l'établissement et ce, du lundi au vendredi, à chaque semaine, à moins de circonstances extraordinaires. »

(je souligne)

39. The respondent submitted that the application judge did not consider the prejudice that he suffered as a result of the withdrawal of the farm program. His liberty was limited, as was his penitentiary income. While it is true that the application judge failed to note these considerations when assessing the reasonableness of the institutional head's decision, that was so because they were consequences of the institutional head's decision, and not reasons for the making of the decision. The application judge did not err in that regard.

40. In any event, if the respondent suffered prejudice caused by the breach of a duty on the part of the Crown, the respondent may claim compensation by bringing an action for damages.

39. L'intimé a soutenu que le juge de première instance n'a pas considéré le préjudice qu'il a subi suite à l'abolition du programme d'agriculture. Sa liberté a été limitée, tout comme ses revenus carcéraux. S'il est vrai que le jugement de première instance ne note pas ces considérations quant à la raisonabilité de la décision, c'est parce qu'elles sont des conséquences de la décision de la directrice, et non un motif dans la prise de la décision. Le juge de première instance n'a commis aucune erreur à cet égard.

40. Quoiqu'il en soit, si l'intimé a subi un préjudice causé par la violation d'une obligation de la part de l'État, il peut obtenir compensation par action en dommages.

Constitutional issue: Do inmates have the freedom to associate, and if so, what are the implications in this case?

41. With all due respect to the application judge and to Chief Justice Morris, I disagree with their analysis regarding inmates' freedom of association.
42. It is true that "everyone" has the freedom to associate, including inmates. However, an inmate's freedom to associate is subject to reasonable limits that arise because of the correctional context in which it is asserted.
43. Thus, while the freedom to associate includes the ability to act collectively, it does not permit an unlimited range of actions. In particular, the freedom to associate does not permit acts of violence to be committed, regardless of the context. The context is of paramount importance in assessing the limits of this freedom.
44. The vast majority of judgments cited by the application judge relate to questions of labour law. The context in which the other cited judgments were delivered is so different that they are, for all intents and purposes, of no assistance. The same goes for the conventions of international labour law cited by the application judge.
45. I must therefore establish some guidelines for inmates' freedom of association, in accordance with my

Question constitutionnelle : Les détenus ont-ils le droit de s'associer et si oui, quelles en sont les conséquences en l'espèce ?

41. Avec respect pour le juge de première instance et la juge en chef Morris, je suis en désaccord avec leur analyse de la liberté d'association des détenus.
42. Il est vrai que « chacun » jouit de la liberté d'association, y compris les personnes détenues. Cependant, pour une personne détenue, la liberté d'association comporte des limites raisonnables qui sont le résultat du contexte correctionnel dans lequel elle est invoquée.
43. Ainsi, si la liberté d'association inclut la capacité de faire collectivement certains actes, elle ne permet pas de poser n'importe quel geste. Notamment, la liberté d'association ne permet pas de poser des actes de violence, quel que soit le contexte. Le contexte est d'une importance capitale dans l'évaluation des limites de cette liberté.
44. Or, la vaste majorité des jugements cités par le juge de première instance concerne des questions de droit du travail. Les autres jugements ont été rendus dans un contexte tellement différent de l'espèce qu'ils sont à toutes fins pratiques inutiles. Ceci est également vrai des conventions internationales en matière de droit du travail citées par le juge de première instance.
45. Je me dois donc de fixer les balises de la liberté d'association des détenus selon ma compréhension du contexte, à la

understanding of the context, in light of the evidence adduced by the parties.

46. I am of the opinion that in correctional matters, inmates may associate with a view to making coordinated representations to the Service. However, inmates do not have the right to bargain, whether collectively or otherwise. Inmates are serving a custodial sentence because they have committed crimes. A sentence has two purposes; namely, rehabilitation and punishment. The opportunity to negotiate the conditions of one's incarceration would run counter to the punitive purpose of sentencing.

47. In any event, even if the Association's inmate members had the right to bargain, that right would have to have been exercised as part of the discussion process. Once Ms. Bennett had made her decision, there was nothing more to discuss. The decision was made. The Committee was consulted. The discussion process was over.

48. In this regard, the respondent seems to have confused the right to a discussion process (if one indeed exists) and the right to succeed in his substantive claim, *i.e.*, the restoration of the farm program. As recognized by the application judge, the collective objective is not protected by freedom of association – see *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, [2007] 2 SCR 391.

49. Moreover, it is clear that freedom of association does not afford the inmates a

lumière de la preuve présentée par les parties.

46. Je suis d'avis qu'en matière correctionnelle, les détenus peuvent s'associer en vue de faire des représentations concertées au Service. Cependant, ils n'ont pas le droit à la négociation, qu'elle soit collective ou non. Les détenus purgent une peine d'incarcération parce qu'ils ont commis des crimes. L'objectif de la peine est double, soit la réhabilitation mais aussi la punition. La possibilité de négocier les conditions d'incarcération par les détenus irait à l'encontre de l'objectif punitif des peines.

47. De toute façon, même si les détenus membres de l'Association jouissaient d'un droit à la négociation, celui-ci doit s'exercer dans le cadre du processus de discussion. Or, une fois la décision de Mme Bennett prise, il ne s'agissait plus de discuter. La décision avait été prise. Le Comité avait été consulté. Le processus de discussion était terminé.

48. À cet égard, l'intimé semble confondre le droit à un processus de discussion (s'il existe bel et bien) et celui d'obtenir gain de cause quant à l'objet de sa revendication, soit le retour du programme d'agriculture. Or, tel que le reconnaît le juge de première instance, l'objectif collectif poursuivi n'est pas protégé par la liberté d'association – voir *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391.

49. Par ailleurs, il est évident que la liberté d'association ne confère pas un « droit de

“right to strike”. The inmates are not in a context of an employer-employee relationship, which would be a necessary condition for the recognition of a right to strike. The inmates who chose not to participate in programs are in a situation that more closely resembles that of students who refuse to attend their classes – see, e.g., *Desrochers-Ruhdorfer v. Cégep de St-Jean-sur-Richelieu*, 2012 QCCS 1676, cited by the application judge. The inmates’ actions amount simply to a boycott. If they can make this choice, they must also suffer the consequences.

50. In summary, while the right to strike is part of the “irreducible minimum” in labour law (see *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, [2015] 1 SCR 245), it is inconsistent with the correctional context.
51. I wish to note in any event that even workers who exercise their right to strike suffer the consequences of doing so. For example, they are not paid during a walkout.
52. Moreover, if I were to recognize a “right to strike” for inmates, I would have to acknowledge its corollary; namely, the right of the Service to “lock out” the inmates. Ultimately, Ms. Bennett’s actions were similar to the exercise of that right.
53. Finally, even if a right to strike were recognized for inmates, that right must be exercised safely. Workers who exercise such a right may not do so in a manner that poses a danger to their employer or to third parties. However,

grève » aux détenus. Ceux-ci ne sont pas dans un contexte de relation employeur / employé, situation nécessaire à la reconnaissance d’un droit de grève. Les détenus qui choisissent de ne pas participer aux programmes sont plutôt dans la même situation que les étudiants qui refusent de se présenter à leur cours – voir par exemple *Desrochers-Ruhdorfer c. Cégep de St-Jean-sur-Richelieu*, 2012 QCCS 1676, cité par le juge de première instance. Il ne s’agit ni plus ni moins d’un boycott. S’ils peuvent exercer ce choix, ils doivent aussi en subir les conséquences.

50. En somme, si le droit de grève fait partie du « minimum irréductible » en matière de droit du travail (voir *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, [2015] 1 RCS 245), il est incompatible avec le contexte correctionnel.
51. Je tiens à rappeler que même les travailleurs qui exercent leur droit de grève en subissent aussi les conséquences, par exemple en n’étant pas payés pendant le débrayage.
52. En outre, même si je reconnaissais un « droit de grève » aux détenus, je devrais reconnaître son corollaire, soit le droit au « lock-out » par le Service. À la limite, les mesures prises par Mme Bennett s’apparentent à l’exercice de ce droit.
53. Finalement, même si le droit de grève des détenus était reconnu, il devrait s’exercer de façon sécuritaire. Les travailleurs qui exercent ce droit ne peuvent le faire de façon dangereuse pour leur employeur ou les tiers. Or, c’est ce que les détenus

this is what the inmates did in refusing to stand for “stand-to” head counts. Such a measure is unacceptable. It endangers not only institution employees, who have to enter the cell to verify the physical well-being of inmates, but also other inmates who may find themselves in a critical medical situation. I am of the view that the Court must prohibit this practice among members of the Association.

membres de l'Association ont fait en refusant de se lever pour le dénombrement debout. Cette mesure est inacceptable. Elle met en danger non seulement le personnel de l'Établissement, qui doit pénétrer dans la cellule pour vérifier l'état physique des détenus, mais aussi les autres détenus qui peuvent être dans une situation critique pour leur santé physique. À cet égard, je suis d'avis que la Cour devrait interdire cette pratique aux membres de l'Association.

54. It should be emphasized that the relationship between the Service and the inmates is not, and need not be, egalitarian. On the contrary, such an equality would run counter to the principles of criminal justice. The objectives underlying freedom of association do not apply with respect to correctional matters.

54. Il convient de souligner que la relation entre le Service et les détenus n'est pas égalitaire et n'a pas à l'être. Au contraire, une telle égalité irait à l'encontre des principes de justice pénale applicables. Les objectifs sous-jacents à la liberté d'association ne sont pas applicables en matière correctionnelle.

55. I therefore conclude that paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the “**Charter**”) protects inmates, but in a very limited way. Inmates may associate for the purpose only of carrying on discussions with the Service. In this case, the right was respected when Ms. Bennett met with the Committee. The inmates' freedom of association gives rise to no further rights.

55. Je conclus donc que l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « **Charte** ») protège les détenus, mais de façon très limitée. Ceux-ci peuvent s'associer pour fins de discussion avec le Service seulement. Or en l'espèce, ce droit a été respecté lorsque Mme Bennett a rencontré le Comité. Les détenus n'ont aucun autre droit découlant de la liberté d'association.

56. Even if I were to agree with the application judge with respect to the implications of paragraph 2(d) in correctional matters, I think he erred when he found an infringement of the inmates' freedom of association.

56. Même si j'étais en accord avec le juge de première instance quant aux conséquences de l'alinéa 2d) en matière de droit correctionnel, je crois qu'il fait erreur lorsqu'il conclut à une atteinte à la liberté d'association des détenus.

57. The issue is not whether the institutional head's actions at each step along the way demonstrate a significant disregard for the applicants' freedom of association, but rather whether the means adopted by Ms. Bennett were minimally impairing with respect to the constitutional rights in question. The application judge should therefore have considered whether the withdrawal of the farm program was "carefully tailored" so that the infringement to the freedom of association was no greater than necessary. See *Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*, para. 80; see also *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*.

58. For the same reasons as those expressed with respect to the limitation of inmates' freedom of association, I conclude that the measures adopted by Ms. Bennett were minimally impairing of such freedom. In particular, I believe that the application judge made a significant error in concluding that the institutional head had adopted retaliatory measures against the Association's members. As she very clearly explained in her testimony, she simply made the decisions necessary to maintain the security and the smooth operation of the institution. The consequences suffered by the inmates were due to their own actions. This is equally true regarding the effects on their residual liberty.

57. Il ne s'agit pas de savoir si les mesures prises par la directrice à toutes les étapes des événements en litige démontrent un mépris important de la liberté d'association des demandeurs, mais plutôt d'établir si les moyens retenus par Mme Bennett portent atteinte le moins possible ou non aux droits constitutionnels en cause. Le juge de première instance aurait donc dû se demander si l'annulation du programme d'agriculture est « soigneusement adaptée » de façon à ce que l'atteinte à la liberté d'association ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Voir *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, par. 80 ; voir aussi *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn c. Colombie-Britannique*.

58. Or, pour les mêmes motifs que ceux exprimés relativement à la limitation de la liberté d'association des détenus, je conclus que les mesures adoptées par Mme Bennett porteraient atteinte le moins possible à cette liberté. Notamment, je crois que le juge de première instance commet une grave erreur en concluant que la directrice a pris des mesures de représailles à l'encontre de membres de l'Association – elle a tout simplement pris les décisions qui s'imposaient pour maintenir la sécurité et le bon fonctionnement dans son établissement carcéral, tel qu'elle l'a très bien expliqué lors de son témoignage. Les conséquences qu'en subissent les détenus sont dues à leurs propres actions, même celles relatives à leur liberté résiduelle.

59. Furthermore, I am of the opinion that in this case it is the test in *Doré v. Barreau du Québec* that applies. That test does not deal with section 1 of the *Charter*, and I therefore do not need to address it. In any event, it would be unnecessary to do so, given my conclusion with respect to paragraph 2(d). If I were to rule on the question, I would have concluded that the proper functioning of the institution would have justified any interference with the inmates' freedom of association.

Conclusion

60. For these reasons, I would allow the appeal, with costs both here and below. I would direct the members of the Association to comply with the institution's directives and to stand up during "stand-to" counts, failing which they will face a finding of contempt of court. Like the application judge, I find that section 44 of the *Federal Courts Act* empowers me to make this order. That section specifically provides that I may issue an injunction against a party. I am making such an order.

STEVENSON, J.A.:

61. I have had the benefit of reading my colleagues' reasons before delivering my own decision and I wish to make the following comments.

62. I agree with my colleague Duval J.A. with respect to the reasonableness of the

59. Par ailleurs, je suis d'avis que c'est le test de l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec* qui est applicable en l'espèce. Celui-ci ne traite pas de l'article 1 de la *Charte* et je n'ai donc pas à en traiter. De toute façon, cela se serait avéré inutile compte tenu de ma conclusion sur l'alinéa 2d). Si je m'étais prononcé, j'aurais conclu que le bon fonctionnement du pénitencier aurait justifié toute atteinte à la liberté d'association.

Conclusion

60. Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, avec dépens devant les deux cours. De plus, j'ordonnerais aux membres de l'Association de respecter les directives de l'Établissement et de se lever lors du dénombrement debout, sous peine d'outrage au tribunal. Comme le juge de première instance, je crois que l'article 44 de la *Loi sur les Cours fédérales* me permet de rendre cette ordonnance. Cet article prévoit spécifiquement qu'il m'est possible de prononcer une injonction contre une partie. Mon ordonnance est de cette nature.

LA JUGE STEVENSON :

61. J'ai eu le bénéfice de lire les motifs de mes collègues avant de rendre mon propre jugement et je désire faire les commentaires suivants.

62. Je suis d'accord avec mon collègue le juge Duval quant à la raisonabilité de la

institutional head's decision and that of the Service. In my view, these decisions were made with a view to the effectiveness of correctional programs and should be given a high degree of deference.

décision de la directrice et de celle du Service. À mon avis, ces décisions ont été prises dans un souci d'efficacité des programmes correctionnels et une importante déférence doit leur être accordée.

63. I also agree with the disposition of the issue of procedural fairness. While I believe that inmates are entitled to some measure of fairness in a process that leads to a decision that affects them, this obligation is minimal when it comes to issues such as the programs offered in a prison. This would not necessarily be the case if the decision directly affected the rights of a particular inmate, *e.g.*, if the inmate were placed in solitary confinement for 23 out of every 24 hours – this would have an important effect on the inmate's residual liberty, and in such a case, the Service would bear a greater duty of fairness. But that is not the case here.

63. Je suis aussi d'accord avec le résultat quant à la question d'équité procédurale. Si je crois que les détenus ont droit à une certaine équité dans le processus menant aux décisions qui les touchent, cette obligation est minimale lorsqu'on traite d'une question telle que les programmes offerts dans un pénitencier. Il n'en serait pas nécessairement de même si on touchait directement aux droits d'un détenu en particulier, par exemple si on le mettait en isolement 23 heures sur 24 – ceci a un effet important sur sa liberté résiduelle et, dans un tel cas, une obligation d'équité plus élevée s'imposerait au Service. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

64. With respect to the constitutional issue, I am reluctant to extend the boundaries of the freedom of association to the degree suggested by the respondent. There is no Canadian case law that addresses the freedom of association in the particular context of inmates. A Court decision may affect not only all federal inmates, but also provincial inmates, and even other individuals. In my view, the Court should exercise restraint when considering freedom of association. In summary, I agree with my colleague Duval J.A., who proposes an analysis that is both

64. Relativement à la question constitutionnelle, je suis réticente à étendre les frontières de la liberté d'association des détenus au niveau proposé par l'intimé. La jurisprudence canadienne ne traite pas de la liberté d'association dans le cadre particulier des personnes détenues. Une décision de la Cour pourrait avoir un impact pour tous les détenus fédéraux ainsi que pour les détenus provinciaux et même pour d'autres personnes. Je crois que la Cour devrait faire preuve de retenue dans son traitement de la liberté d'association. En

pragmatic and within the limits of the applicable jurisprudence.

65. I must, however, record that I dissent from my colleagues as to the proposed new standard of judicial review. I find the application judge's reasons convincing: it is illogical to apply a standard of review of a *decision* to a *process*. A process is either fair or it is not. If it is not, it is essential that a reviewing court intervene, in order to protect public confidence in the judicial system.

66. I agree with my colleague the Chief Justice that the name of the Association should be struck from the title of this proceeding. The Association brings an interesting perspective, but its presence is unnecessary for the determination of the issues in this matter.

67. The Attorney General of Canada has challenged the remedies granted by the application judge. Because the appeal is being allowed and the remedies previously ordered are therefore quashed, I consider it unnecessary for me to comment, except to say that I am not in agreement with them. In this regard, I do not share the opinion of my colleague Duval J.A. that section 44 of the *Federal Courts Act* permits such an order. For me, that section grants a residual power to the Court, which may be used only if the legislation is otherwise silent. That is not the case here, since sections 18 and 18.1 of the

somme, je suis d'accord avec mon collègue le juge Duval, qui propose une analyse pragmatique et dans les limites de la jurisprudence applicable.

65. Je dois par contre exprimer ma dissidence envers mes collègues sur la question de la nouvelle norme de contrôle judiciaire proposée. Je trouve les motifs du juge de première instance convaincants : il est illogique d'appliquer une norme de révision d'une *décision* à un *processus*. Un processus est équitable ou il ne l'est pas. S'il ne l'est pas, l'intervention d'une cour de révision est essentielle et ce, afin de protéger la confiance du public envers la justice.

66. Je suis d'accord avec ma collègue la juge en chef pour rayer la désignation de l'Association de l'intitulé. Sa présence, qui n'était pas inintéressante, n'était cependant pas nécessaire pour trancher les questions en litige.

67. Le Procureur général du Canada a contesté les réparations qui ont été octroyées par le juge de première instance. Puisque son appel est accueilli et que ces réparations sont annulées, je ne vois pas la nécessité de les commenter, sauf pour mentionner que je ne les appuie pas. À cet égard, je ne partage pas l'opinion de mon collègue le juge Duval que l'article 44 de la *Loi sur les Cours fédérales* permet une telle ordonnance. Pour moi, l'article 44 octroie un pouvoir résiduaire à la Cour, qui ne peut être utilisé que si la loi est silencieuse. Ce n'est pas le cas en l'espèce, puisque les articles 18 et 18.1 de

Federal Courts Act already set out the powers of the Court with respect to federal boards.

APPEAL ALLOWED, WITH COSTS IN BOTH COURTS.

la *Loi sur les Cours fédérales* énoncent déjà les pouvoirs de la Cour à l'endroit des offices fédéraux.

APPEL ACCUEILLI, AVEC DÉPENS DANS LES DEUX COURS.

ANNEX / ANNEXE

Legislation and regulation created for the Laskin 2018 official problem

Penitentiary Service of Canada Act, R.L.L., c. P-12 (extracts)

2. The purpose of the federal penitentiary system is to contribute to the maintenance of a just and safe society by carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of inmates; and assisting the rehabilitation of inmates and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries.

3. There shall continue to be a penitentiary service in and for Canada, to be known as the Penitentiary Service of Canada, which shall be responsible for

- (a) the care and custody of inmates who serve sentence of two years or more;
- (b) the provision of programs that contribute to the rehabilitation of inmates and to their successful reintegration into the community;
- (c) the preparation of inmates for conditional release or release at the end of their sentence.

4. Inmates retain the rights set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

Loi et règlement produits pour le problème officiel du Laskin 2018

Loi sur le Service des pénitenciers du Canada, L.R.L., c. P-12 (extraits)

2. Le système pénitentiaire vise à contribuer au maintien d'une société juste et sécuritaire, d'une part en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part en aidant, au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers, à la réadaptation des détenus et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

3. Est maintenu le Service des pénitenciers du Canada, auquel incombent les tâches suivantes :

- a) la prise en charge et la garde des détenus qui purgent une peine de plus de deux ans;
- b) la mise sur pied de programmes contribuant à la réadaptation des détenus et à leur réinsertion sociale;
- c) la préparation des détenus à leur libération.

4. Le détenu continue à jouir des droits prévus par la *Charte canadienne des*

except those that are, as a consequence of the sentence, lawfully and necessarily removed or restricted.

15. The purpose of segregation is to maintain the security of the penitentiary or the safety of any person by imprisoning an inmate away from the others. The inmate is to be released from segregation at the earliest appropriate time, taking into account the security of the penitentiary.

16. The institutional head may order that an inmate be confined in segregation if the institutional head believes on reasonable grounds that

(a) the inmate has acted, has attempted to act or intends to act in a manner that jeopardizes the security of the penitentiary or the safety of any person and allowing the inmate to associate with other inmates would jeopardize the security of the penitentiary or the safety of any person;

(b) allowing the inmate to associate with other inmates would interfere with an investigation that could lead to a criminal charge or a charge of a disciplinary offence; or

(c) allowing the inmate to associate with other inmates would jeopardize the inmate's safety.

17. Inmates in segregation have the right to one shower per day and one hour of exercise in the yard.

droits et libertés, sauf de ceux dont la suppression ou la restriction légitime est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est imposée.

15. L'isolement cellulaire a pour but d'assurer la sécurité d'une personne ou du pénitencier en emprisonnant un détenu à l'écart des autres. Il est mis fin à l'isolement cellulaire le plus tôt possible, compte tenu des impératifs de sécurité de l'établissement.

16. Le directeur du pénitencier peut ordonner l'isolement cellulaire d'un détenu lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire, selon le cas :

a) que celui-ci a agi, tenté d'agir ou a l'intention d'agir d'une manière compromettant la sécurité d'une personne ou du pénitencier et que son maintien parmi les autres détenus mettrait en danger cette sécurité;

b) que son maintien parmi les autres détenus nuirait au déroulement d'une enquête pouvant mener à une accusation soit d'infraction criminelle soit d'infraction disciplinaire;

c) que son maintien parmi les autres détenus mettrait en danger sa sécurité.

17. Le détenu en isolement a droit à une douche par jour, de même qu'à une heure d'exercice à l'extérieur.

44. The Service shall provide a range of programs for inmates to contribute to their successful reintegration into the community, in accordance with the regulations.

46. For the purpose of encouraging inmates to participate in programs provided by the Service, the Service may authorize payments to inmates at rates approved by the Treasury Board.

52. An inmate commits a disciplinary offence who

(a) disobeys a justifiable order of a staff member; [...]

(g) creates or participates in a disturbance;

(h) wilfully disobeys a rule governing the conduct of inmates; [...]

55. An inmate who is found guilty of a disciplinary offence is liable to one or more of the following:

(a) a warning or reprimand;

(b) a loss of privileges;

(c) a fine;

(d) performance of extra duties; and

(e) segregation from other inmates — with or without restrictions on visits with family, friends and other persons from outside the penitentiary — for a maximum of 30 days.

71. There shall be a procedure for fairly resolving inmates' complaints and

44. Le Service doit offrir une gamme de programmes visant à répondre aux besoins des détenus et à contribuer à leur réinsertion sociale et ce, conformément au règlement.

46. Le Service peut autoriser le paiement des détenus, aux taux approuvés par le Conseil du Trésor, afin d'encourager leur participation aux programmes offerts par le Service.

52. Est coupable d'une infraction disciplinaire le détenu qui :

a) désobéit à l'ordre d'un agent; [...]

g) crée des troubles ou toute autre situation susceptible de mettre en danger la sécurité du pénitencier, ou y participe;

h) contrevient délibérément à une règle écrite régissant la conduite des détenus; [...]

55. Le détenu déclaré coupable d'une infraction disciplinaire est passible d'une ou de plusieurs des peines suivantes :

a) avertissement ou réprimande;

b) perte de privilèges;

c) amende;

d) travaux supplémentaires;

e) isolement — avec ou sans restriction à l'égard des visites de la famille, des amis ou d'autres personnes de l'extérieur du pénitencier — pour un maximum de trente jours.

71. Est établie une procédure de règlement des plaintes et griefs des

grievances on matters within the jurisdiction of the Service.

détenus sur des questions relevant du Service.

*Penitentiary Service of Canada
Regulation, LASK 92/232 (extracts)*

12. A minimum of four formal counts during each 24-hour period will be conducted at each institution, which will include:

- a. two stand-to counts at maximum, multi-level and medium security institutions; and
- b. one stand-to count at minimum security institutions.

13. During a formal count, inmates will:

- a. be counted by two Correctional Officers;
- b. in medium, maximum and multi-level institutions:
 - i. return to their cells, unless otherwise prescribed in a Standing Order;
 - ii. remain in their cell until the count is verified correct;
- c. in minimum security institutions, be confined to the area where counted until the institutional count is verified correct.

15. Inmates unable to respond to a stand-to count due to medical reasons

*Règlement sur le Service des
pénitenciers du Canada, LASK 92/232
(extraits)*

12. Un minimum de quatre dénombrements officiels seront effectués au cours de chaque période de 24 heures dans chaque établissement, y compris :

- a. deux dénombrements debout dans les établissements à sécurité maximale, moyenne ou à niveaux multiples ; et
- b. un dénombrement debout dans les établissements à sécurité minimale.

13. Pendant un dénombrement officiel :

- a. chaque détenu sera compté par deux agents correctionnels;
- b. dans les établissements à sécurité moyenne, maximale ou à niveaux multiples :
 - i. les détenus retourneront à leur cellule, sauf indication contraire dans un ordre permanent;
 - ii. les détenus demeureront dans leur cellule jusqu'à ce que le dénombrement soit vérifié et confirmé exact;
- c. dans les établissements à sécurité minimale, les détenus resteront au même endroit jusqu'à ce que le dénombrement dans l'établissement soit vérifié et confirmé exact.

15. Les détenus qui, pour des raisons médicales, ne peuvent obéir à un ordre

will be awake and signal the staff member through an alternative means, normally a hand signal.

36. The Penitentiary Service of Canada shall, in each penitentiary, offer the following programs. Such programs must be offered from Monday to Friday of each week, absent justifiable circumstances:

- a) psychological support ;
- b) primary and secondary school;
- c) access to spiritual counselling;
- d) crime prevention program;
- e) community integration program;
- f) private family visit program;
- g) violence control program; and
- h) aboriginal program.

37. In addition to the obligatory programs mentioned in section 36, the Penitentiary Service of Canada shall, in each penitentiary, offer programs chosen by the institutional head for the inmates that it hosts. Such programs must be offered from Monday to Friday of each week, absent justifiable circumstances.

54. The institutional head will normally ensure that an Inmate Committee exists and that it operates on a continuous

de se tenir debout seront éveillés et signaleront leur présence au personnel d'une autre façon, habituellement par un signe de la main.

36. Le Service des pénitenciers du Canada doit, dans chaque établissement, offrir les programmes suivants, du lundi au vendredi, à chaque semaine, à moins de circonstances extraordinaires :

- a) suivi psychologique ;
- b) scolarité de niveaux primaire et secondaire ;
- c) accès au conseiller spirituel ;
- d) programme de prévention de la criminalité ;
- e) programme d'intégration communautaire ;
- f) programme de visite familiale privée ;
- g) programme de contrôle de la violence ;
- h) programme autochtone.

37. En plus des programmes obligatoires mentionnés à l'article 36, le Service des pénitenciers du Canada doit, dans chaque établissement, offrir des programmes choisis compte tenu des véritables besoins des détenus qui y sont incarcérés, à la discrétion du directeur de l'établissement et ce, du lundi au vendredi, à chaque semaine, à moins de circonstances extraordinaires.

54. Le directeur de l'établissement doit s'assurer, en principe, de l'existence d'un Comité de détenus au sein de

basis in the institution for which he or she is responsible.

55. The Inmate Committee, elected by the entire inmate population of each penitentiary, is responsible for representing inmates in their dealings with the Penitentiary Service of Canada and the head of each penitentiary. It is also responsible for the administration of the inmates' canteen.

62. The Chair or Vice-Chair of the Inmate Committee may meet with inmates in the segregation area. Inmates in the segregation area who wish to meet with the Chair or Vice-Chair of the Inmate Committee must submit a written request to the unit's Correctional Manager for approval.

72. A hearing of a disciplinary offence shall take place as soon as practicable before an independent chairperson appointed by the governor in council, but in any event not less than three working days after the inmate receives written notice of the disciplinary charge, unless the inmate consents to a shorter period.

73. (1) The Independent chairperson shall give the inmate who is charged a reasonable opportunity at the hearing to

(a) question witnesses through the person conducting the hearing, introduce evidence, call witnesses on the inmate's behalf

l'établissement dont il est responsable, et veiller à ce que ce comité fonctionne de façon permanente.

55. Le Comité de détenus, élu au suffrage universel, est chargé de représenter les détenus dans leurs relations avec le Service des pénitenciers du Canada et la direction de chaque établissement. Il est aussi en charge de la cantine des détenus.

62. Le président ou le vice-président du Comité de détenus peut rencontrer les détenus placés dans l'aire d'isolement. Les détenus dans l'aire d'isolement qui désirent rencontrer le président ou le vice-président du Comité de détenus doivent présenter une demande écrite au gestionnaire correctionnel de l'unité, aux fins d'approbation.

72. L'audition disciplinaire doit être tenue dès que possible devant un président indépendant, nommé par le gouverneur en conseil, mais en aucun cas avant l'expiration d'un délai de trois jours ouvrables après la remise au détenu de l'avis d'accusation d'infraction disciplinaire, à moins que celui-ci ne consente à un délai plus court.

73. (1) Au cours de l'audition disciplinaire, le Président indépendant doit, dans des limites raisonnables, donner au détenu qui est accusé la possibilité :

a) d'interroger des témoins par l'intermédiaire de la personne qui tient l'audition,

and examine exhibits and documents to be considered in the making of the decision; and

(b) make submissions during all phases of the hearing, including submissions respecting the appropriate sanction.

de présenter des éléments de preuve, d'appeler des témoins en sa faveur et d'examiner les pièces et les documents qui doivent être pris en considération pour arriver à la décision;

b) de présenter ses observations durant chaque phase de l'audition, y compris quant à la peine qui s'impose.

(2) The Service shall ensure that an inmate who is charged with a serious disciplinary offence is given a reasonable opportunity to retain and instruct legal counsel for the hearing, and that the inmate's legal counsel is permitted to participate in the proceedings to the same extent as an inmate pursuant to subsection (1).

(2) Le Service doit veiller à ce que le détenu accusé d'une infraction disciplinaire grave ait, dans des limites raisonnables, la possibilité d'avoir recours à l'assistance d'un avocat et de lui donner des instructions en vue de l'audition disciplinaire et que cet avocat puisse prendre part aux procédures au même titre que le détenu selon le paragraphe (1).

76. The Independent chairperson conducting the hearing shall not find the inmate guilty unless satisfied beyond a reasonable doubt, based on the evidence presented at the hearing, that the inmate committed the disciplinary offence in question.

76. Le Président indépendant ne peut prononcer la culpabilité que s'il est convaincu hors de tout doute raisonnable, sur la foi de la preuve présentée, que le détenu a bien commis l'infraction reprochée.