

LASKIN 2022

Official Problem

The attached fictitious decisions in the matter of *Khayat v Minister of Public Safety and Emergency Preparedness* et al., rendered by the Federal Court and the Federal Court of Appeal, constitute the official problem of the 2022 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. Mooters may not introduce additional facts, studies or reports.

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

With respect to the issues identified in the attached fictitious decisions, 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. Other lines of argument and characterizations of the evidence may be available. Mooters should develop arguments which they believe are most persuasive, whether mentioned by the judges or not.

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

LASKIN 2022

Problème officiel

Les décisions fictives ci-jointes, rendues par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale dans l'affaire de *Khayat c Ministre de la Sécurité Publique et de la Protection Civile* et al., constituent le problème officiel du concours Laskin 2022.

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. Il n'est pas permis d'introduire de la preuve supplémentaire, des études ou des rapports.

Les participants doivent savoir que bien qu'elles ne soient pas limitées aux questions soulevées dans le problème, les cours d'appel sont souvent hésitantes à se prononcer sur les nouvelles questions soulevées pour la première fois en dernière instance.

En ce qui concerne les questions identifiées dans les décisions fictives ci-jointes, 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 s'être trompé dans leur interprétation des faits. D'autres arguments et d'autres façons de qualifier la preuve présentée peuvent exister. Les participants doivent donc 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 leurs Matches, les juges n'ont pas l'obligation de limiter leurs questions au contenu du mémoire des parties ou de leurs plaidoiries. Les juges peuvent soulever toutes les questions qu'ils estiment pertinentes.

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

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 ou l'opinion des auteurs du problème, de leur employeur ou de toutes personnes qui ont une connexion avec le concours Laskin.

Leave to appeal to the Canadian Court of Justice has been granted.

L'autorisation d'en appeler à la Cour canadienne de justice a été accordée.

Good luck and have fun!

Bonne chance et bon plaisir!

Authors

Karim Renno
Benjamin Dionne

Auteurs

Karim Renno
Benjamin Dionne

With the assistance of

Daniel Caron
Paul Daly
Hon. Yves de Montigny
Darcy MacPherson
Michael H. Morris

Avec l'aide de

Daniel Caron
Paul Daly
l'Hon. Yves de Montigny
Darcy MacPherson
Michael H. Morris

FEDERAL COURT

2021 FC 1986
2021 FC 1993

COUR FÉDÉRALE

2021 FC 1986
2021 FC 1993

BETWEEN:

RAMZA KHAYAT

Applicant

and

MINISTER OF PUBLIC SAFETY AND
EMERGENCY PREPAREDNESS and ATTORNEY
GENERAL OF CANADA

Respondents

ENTRE:

RAMZA KHAYAT

Demanderesse

et

MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA
PROTECTION CIVILE et PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

Défendeurs

JUDGMENT AND REASONS

PRICE J. –

1. I am seized with two separate applications that have, by consent of all parties, been joined for the purposes of a common hearing and decision.
2. First, the applicant Ramza Khayat brings an application for judicial review of a decision made by the Commissioner of Corrections (the **Commissioner**) not to refer the case of Darryl Matthews to the Parole Board of Canada pursuant to subsection 129(2) of the *Corrections and Conditional Release Act*, SC 1992, c 20 (the **Act**), for an order to keep Matthews incarcerated. Second, Khayat attacks the constitutionality of the scheme set out in the Act for the review by the Commissioner of whether statutory release should be opposed, arguing that it jeopardizes her rights guaranteed by the Canadian *Charter* to life, liberty and security of the person.

JUGEMENT ET MOTIFS

LA JUGE PRICE –

1. Je suis saisie de deux demandes distinctes qui, du consentement des parties, ont été jointes pour une audition commune.
2. En premier lieu, la demanderesse Ramza Khayat dépose une demande en révision judiciaire d'une décision rendue par la Commissaire du service correctionnel du Canada (la **Commissaire**) de ne pas renvoyer le cas de Darryl Matthews à la Commission des libérations conditionnelles du Canada conformément à l'article 129(2) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, LC 1992, c 20, (la **Loi**) pour une ordonnance de maintien en incarcération. En second lieu, Khayat attaque la constitutionnalité du régime prévu par la Loi pour la révision par la Commissaire de la question de savoir si l'on doit s'opposer à la libération d'office d'un détenu. Elle plaide que ce régime viole ses droits garantis par la *Charte* canadienne à la vie, la liberté et la sécurité de la personne.

3. At the suggestion of both counsel (the two respondents are represented by the same counsel), I will deal with both applications in these reasons.
4. My review of the factual context as presented and of the relevant legislation, and my analysis of the arguments made by the parties, have led me to the conclusion that the applicant must succeed on both of her applications.
5. These are my reasons.

A. THE APPLICANT KHAYAT

6. The story of Ramza Khayat is truly a modern all-Canadian story.
7. Khayat was born in Lebanon in 1954 and immigrated with her husband to Canada in 1975 in order to avoid the civil war in her native country. Pregnant with her first child at the time, Khayat chose to move to the province of Québec because she and her husband spoke French and, more importantly, because she viewed Canada as – in her words – “the greatest country in the world”.
8. The plan was initially for she and her husband to return to Lebanon once the war had ended. However, by the time the conflict in her native country had ended, her children were adolescents and the idea of moving the whole family back to Lebanon seemed unrealistic. Moreover, she states that her love affair with Canada was such that leaving was no longer something she seriously considered.
9. The record shows that Khayat has been, in all respects, a model citizen since moving to Canada. It can further be said that her life in her adoptive country was largely uneventful, though successful and inspiring, until February 2014.

3. Suite à la suggestion des procureurs au dossier (les deux défendeurs sont représentés par les mêmes procureurs), je traiterai des deux recours dans le présent jugement.
4. Ma révision du dossier factuel, mon étude de la législation applicable et mon analyse des arguments formulés de part et d’autre m’amènent à conclure que la demanderesse doit avoir gain de cause dans ses deux recours.
5. Les motifs de ma décision suivent.

A. LA DEMANDERESSE KHAYAT

6. L’histoire de Ramza Khayat est vraiment celle d’une réussite toute canadienne.
7. Khayat est née au Liban en 1954 et a immigré avec son mari au Canada en 1975 afin de fuir la guerre civile qui sévit dans son pays natal. Enceinte de son premier enfant à l’époque, Khayat choisit de s’installer au Québec parce que son mari et elle parlent français et, plus important encore, parce qu’elle perçoit le Canada – en ses mots – comme “le meilleur pays au monde”.
8. Le plan initial est que Khayat et son mari retournent au Liban après la guerre civile. Cependant, une fois le conflit dans son pays natal terminé, ses enfants sont déjà des adolescents et l’idée de déménager sa famille et retourner au Liban ne semble plus réaliste. Qui plus est, elle indique que son histoire d’amour avec le Canada est telle que de quitter n’est plus véritablement quelque chose qu’elle contemple sérieusement.
9. Le dossier démontre que Khayat a été, à tous égards, une citoyenne canadienne modèle depuis son arrivée au pays. De plus, on peut dire que sa vie dans son pays adoptif a été essentiellement mondaine, bien que remplie de succès et inspirante, et ce jusqu’à février 2014.

10. On the night of February 12, 2014, Khayat was walking home late after her regular Wednesday night card game with her friends. She was alone when she heard a disturbance in an alley to her right. Startled by the screams of a woman in distress, she quickly ran toward the alley and arrived just in time to see a man stab the woman twice in the back and run away. As he ran past her, Khayat got a good look at him. The man was later revealed to be Matthews.
11. Although the victim survived her injuries – thanks in large part to Khayat calling emergency services immediately – she suffers from permanent limitations and now lives in constant pain.
12. Because the victim never saw her assailant’s face during the attack, Khayat is the only witness who can place Matthews at the scene. She will therefore be the key witness at the latter’s criminal trial.
13. As will further be discussed in the next section of this judgment, Matthews had ties to organized crime at the time of the assault. Before his criminal trial, his “friends” started paying Khayat visits and sending her messages that lacked any subtlety. No need to go into detail on the matter. Suffice it to say, Khayat was made to understand clearly that harm might come to her and her family if she testified at trial and identified Matthews as the assailant.
14. Showing admirable fortitude and conviction, Khayat remained steadfast. Almost entirely on the basis of her testimony, Matthews was convicted of aggravated assault in 2015 and sentenced to a 9-year prison term.
10. La nuit du 12 février 2014, Khayat marche vers sa résidence après sa partie de cartes hebdomadaire du mercredi avec ses amies. Elle est seule lorsqu’elle entend du bruit qui provient d’une allée à sa droite. Effrayée par les cris d’une femme en détresse, elle se déplace rapidement vers l’allée et arrive juste à temps pour voir un homme poignarder la femme deux fois dans le dos et déguerpir. Alors qu’il passe près d’elle en s’enfuyant, Khayat a la chance de clairement voir son visage. L’agresseur est plus tard révélé être Matthews.
11. Bien que la victime a survécu à ses blessures – en grande partie grâce à l’intervention rapide de Khayat qui appelle les services d’urgence immédiatement – elle souffre aujourd’hui de sévères handicaps physiques permanents et vie avec une douleur continue.
12. Parce que la victime n’a jamais vu le visage de son agresseur, Khayat est la seule témoin qui place Matthews sur la scène du crime. Elle sera donc le témoin clé au procès criminel de ce dernier.
13. Tel que nous en discuterons dans la prochaine section de ce jugement, Matthews a des liens avec le crime organisé au moment de l’agression. Avant son procès criminel, ses “amis” commencent à rendre visite à Khayat et lui envoyer des messages qui manquent entièrement de subtilité. Sans avoir à rentrer dans les détails, disons qu’on lui fait clairement comprendre que sa famille et elle sont en danger si elle témoigne au procès criminel de Matthews et qu’elle l’identifie comme étant l’agresseur.
14. Démontrant un courage et des convictions admirables, Khayat ne se laisse pas ébranler. Presque entièrement sur la base de son témoignage, Matthews est trouvé coupable de voies de fait graves en 2015 et condamné à une peine de 9 ans de pénitencier.

B. THE CRIMINAL HISTORY OF DARRYL MATTHEWS

15. If Khayat's life up to now has been inspiring, Matthews's life can only be described as tragic.
16. Born in 1973, Matthews lost both of his parents at an early age. His mother passed away from pancreatic cancer in 1977 and his father was killed in a car accident in 1978. Given that no family members could assume his guardianship, Matthews went from foster home to foster home during his youth.
17. It must be noted that Matthews showed promise in school, as his teachers often noted that he possessed a very sharp mind. He was also a standout in numerous sports, including football and track and field. Unfortunately, his temper usually got the better of him.
18. His teenage years were plagued by disciplinary issues and a number of violent incidents. Unfortunately, from the age of 15 to today, Matthews spent the great majority of his time incarcerated, either in a juvenile home or in a federal penitentiary. His record includes multiple convictions for theft, two convictions for assault and one conviction of attempted murder.
19. Indeed, Matthews idolizes famous criminals and has expressed to psychologists in the past the wish to be a "feared and famous criminal". This goal led him to pursue a life in organized crime.
20. In order to "make his bones", Matthews agreed in 1996 to kill a police informant in consideration for the payment of \$25,000. On that occasion, he ambushed his victim in a public park, chased him and started shooting

B. L'HISTORIQUE CRIMINEL DE DARRYL MATTHEWS

15. Si l'histoire de Khayat est inspirante, celle de Matthews ne peut être qualifiée que de tragique.
16. Né en 1973, Matthews a perdu ses deux parents à un très jeune âge. Sa mère est décédée d'un cancer du pancréas en 1977 et son père perd sa vie dans un accident automobile en 1978. Aucun autre membre de sa famille ne peut prendre sa garde, de sorte qu'il passera d'une maison d'hébergement à une autre pendant sa jeunesse.
17. Il importe de noter que Matthews démontre du potentiel à l'école. Ses professeurs soulignent souvent qu'il possède un esprit très vif. Il excelle également à de nombreux sports, incluant le football et l'athlétisme. Malheureusement, son tempérament colérique le place souvent dans l'embarras.
18. Son adolescence est marquée par ses problèmes disciplinaires et de nombreux incidents violents. Malheureusement, de l'âge de 15 ans à aujourd'hui, Matthews a passé la grande majorité de son temps incarcéré, que ce soit dans une maison de détention juvénile ou dans un pénitencier fédéral. Son casier judiciaire montre de multiples condamnations pour vol, deux condamnations pour voies de fait et une condamnation pour tentative de meurtre.
19. En effet, Matthews admire les criminels célèbres et a déjà déclaré à un psychologue dans le passé qu'il désirait être un criminel « célèbre qui inspire la peur chez les autres ». Cet objectif l'a amené à désirer une vie au sein du crime organisé.
20. Afin d'intégrer les rangs de celui-ci, Matthews a accepté en 1996 de tuer un informateur de police pour une somme de 25 000\$. À cette occasion, il a embusqué sa victime dans un parc public, l'a pourchassée et a fait feu vers

at him. His victim was hit in the leg and fell down. Matthews stood over him and tried to fire one last shot to the head of his victim. Thankfully, he was out of bullets and other people in the park were able to tackle him and restrain him until police arrived.

21. Until recently, Matthews's behaviour while incarcerated has not been exemplary, to say the least. Almost all of his years behind bars have been spent in maximum security prisons, as he has been deemed to be a high security risk. Both attempts to transfer him to medium security institutions failed and he was quickly returned to maximum security institutions. He has shown in the past no interest in programs offered to curb or control violent impulses, and he has refused psychiatric and psychological counseling.

22. Worse, on two occasions he was released on parole and almost immediately fled from his halfway house. The first time, in 1993, he abided by his conditions for two weeks, but was arrested when he was found after an unauthorized 4-day absence during which, in Matthews's words, he "partied my ass off and snorted all the cocaine I could find". The second time, in 2006, was much worse. Matthews did not make it even one full night at the halfway house and was arrested driving a stolen car. He was headed to confront the member of organized crime that had commissioned him to commit the murder for hire described above because he never paid him the \$25,000 he promised.

23. One could easily conclude from the above that Matthews is irredeemable. But, like most

elle. Sa victime a été atteinte à la jambe et est tombée. Matthews s'est alors dressé au-dessus d'elle et a essayé de tirer le coup de grâce à la tête. Heureusement, son pistolet était alors vide et d'autres personnes dans le parc ont pu le plaquer et l'immobiliser jusqu'à ce que les policiers arrivent.

21. Jusqu'à récemment, le comportement de Matthews en incarcération n'a certes pas été exemplaire. Presque toutes les années de Matthews derrière les barreaux l'ont été dans des pénitenciers à sécurité maximale puisqu'il est considéré comme un risque de sécurité élevé. Les deux seules tentatives de le transférer dans un pénitencier à sécurité médium ont échouées et il est rapidement retourné à des pénitenciers à sécurité maximale. Dans le passé, il n'a démontré aucun intérêt à participer à des programmes de prévention ou de contrôle de la violence et il a refusé l'aide de psychologues et psychiatres.

22. Pire, à deux occasions dans le passé il a été libéré sur conditions et il a presque immédiatement déguerpi de sa maison de transition. La première fois, en 1993, il respecte ses conditions pendant deux semaines. Il est cependant arrêté après une absence non autorisée de quatre jours durant laquelle – en ses mots – il a « fait la fête comme un fou et sniffe toute la cocaïne que j'ai pu trouver ». La deuxième fois, en 2006, est encore plus catastrophique. Matthews ne respecte même pas ses conditions pendant 24 heures et il ne se présente pas à la maison de transition pour sa première nuit. La police l'arrête au volant d'un véhicule volé. Il est alors en chemin pour confronter le membre du crime organisé qui l'avait engagé pour tuer l'informateur de police en 1996, et ce parce que ce dernier ne lui a jamais payé son 25 000\$.

23. On pourrait facilement conclure à la lecture de son dossier que Matthews est incorrigible. Mais, comme la plupart des histoires, la

stories, this one is not so simple.

24. The four psychological reports filed in the record, which date from 1992, 1998, 2005 and 2008, quite clearly identify Matthews's drug addiction problems as the primary cause of his criminality.
25. When Matthews started serving his current sentence in 2015, he vowed to get clean. It appears from the record that he has succeeded in doing so. Although voluminous case assessment notes and prison guard reports were filed covering the last six years, no drug-related incident was noted or reported.
26. In addition, for the first time in his incarcerated life, Matthews has enrolled in violence control programs. He enrolled in one in 2018, but never attended. He started another in January 2021. He unfortunately dropped out in April of this year.
27. Finally, he has agreed to regular visits with the prison psychologist, Dr. Mats Salming. The notes of Dr. Salming show that while Matthews sometimes needs a firm push to do the right thing, he – for the first time in his life – recognizes that he must change his ways and is open to suggestions.
28. The evidence shows that Matthews, for the first time since he has reached adulthood, decided he wanted to have a “normal”, *i.e.*, crime-free, life.
29. Which is not to say that his current penitentiary term has been smooth sailing. During the first six years of his term, Matthews has been placed in solitary confinement eight times, most recently in July 2020. These measures were taken either because Matthews threatened guards or

sienne n'est pas aussi simple.

24. Les quatre évaluations psychologiques déposées au dossier, lesquelles datent de 1992, 1998, 2005 et 2008, identifient clairement la consommation de drogues comme étant la cause principale de la criminalité de Matthews.
25. Quand Matthews commence à purger sa présente peine en 2015, il prend la résolution de ne plus consommer de drogues. Il appert du dossier de la Cour qu'il a réussi à atteindre son objectif à cet égard. Bien que des notes de dossier et des rapports de gardiens volumineux couvrant les six dernières années ont été déposés en preuve, on y retrouve aucun incident relié à la drogue.
26. De plus, pour la première fois depuis qu'il est incarcéré, Matthews s'inscrit à un cours de contrôle de la violence. Il s'inscrit en 2018, mais ne se présentera pas. Il en commence un autre en janvier 2021. Il ne le termine malheureusement pas, l'abandonnant en avril de cette année.
27. Finalement, il a accepté des visites régulières du psychologue du pénitencier, Dr. Mats Salming. Les notes du Dr. Salming montrent que même si Matthews a parfois besoin d'une bonne poussée dans la bonne direction, il – pour la première fois de sa vie – reconnaît qu'il doit changer sa façon de faire et il est ouvert aux suggestions.
28. La preuve démontre que Matthews, pour la première fois depuis qu'il est devenu un adulte, a décidé qu'il voulait une vie « normale », c'est-à-dire sans criminalité.
29. Ce qui ne veut pas dire que sa présente peine s'est déroulée sans accrocs. Pendant les six premières années de sa peine, Matthews a été placé en isolement préventif à huit reprises, le plus récemment en juillet 2020. Ces mesures ont été prises soit parce que Matthews a menacé des gardiens ou d'autres

fellow inmates, or because guards feared that he would cause bodily injury to other inmates. As will be seen however, he never carried through on his threats.

30. Most disturbing, however, is his apparent obsession with Khayat. Dr. Salming's notes show that Matthews mentioned her very often at the outset and indicated that he intended to, in his words, "pay her a visit" or "thank her properly" once he is out of prison. The number of such mentions has decreased, however. He has also managed to send a few written messages to Khayat – probably through his contacts on the outside – telling her he looks forward to seeing her again. The last such message was sent in December 2019.

31. Unsurprisingly, Khayat views these messages as direct threats on her life.

C. STATUTORY RELEASE PURSUANT TO THE ACT

32. Under the Act, an offender is eligible for full parole once they have served one third of their sentence, and for statutory release once they have served two thirds of their sentence.

33. We can deal with the issue of full parole quickly. Indeed, Matthews did not apply for full parole when he reached one third of his sentence, sending back the form with the notation "too violent". The Court understands that Matthews did not believe he had a legitimate opportunity of obtaining full parole given his violent past, and decided not to even try.

34. The statutory release regime is found at

détenus, ou parce que les gardiens craignaient que Matthews causerait des blessures corporelles à d'autres détenus. Comme on le verra plus loin cependant, Matthews n'est jamais passé à l'acte pendant sa peine.

30. Ce qui est par ailleurs le plus troublant c'est l'obsession de Matthews avec Khayat. Les notes du Dr. Salming montrent que Matthews la mentionne initialement très souvent et qu'il indique vouloir, en ses mots, "lui payer une visite" ou "la remercier de manière appropriée" une fois qu'il sortira de prison. Il la mentionne cependant moins souvent récemment. À travers les années, il a également réussi à envoyer quelques notes écrites à Khayat – probablement via ses contacts à l'extérieur du pénitencier – lui disant qu'il a hâte de la revoir. Le dernier message de ce genre a été envoyé en décembre 2019.

31. Sans surprise, Khayat considère ces messages comme étant des menaces directes à sa vie.

C. LA LIBÉRATION D'OFFICE EN VERTU DE LA LOI

32. En vertu de la Loi, un délinquant est éligible à une libération conditionnelle une fois qu'il a purgé un tiers de sa peine et à une libération d'office une fois qu'il a purgé les deux tiers de cette même peine.

33. Nous pouvons traiter de la question de la libération conditionnelle rapidement. En effet, Matthews n'a pas demandé sa libération conditionnelle une fois qu'il a purgé un tiers de sa peine, renvoyant plutôt le formulaire en y inscrivant les mots "trop violent". La Cour comprend que Matthews ne croyait pas qu'il aurait une chance raisonnable d'obtenir une libération conditionnelle en raison de son passé violent et qu'il n'a donc pas essayé de l'obtenir.

34. L'on retrouve le régime de libération

sections 127 and following of the Act. Pursuant to subsection 127(3), an offender such as Matthews is eligible for statutory release once they have served two thirds of their sentence. That is the case for Matthews in 2021 (six years out of a nine-year sentence).

35. The statutory release regime is not well known. Accordingly, I find it useful to reproduce parts of sections 129 and 132 of the Act:

Review of cases by service

129 (1) Before the statutory release date of an offender who is serving a sentence of two years or more that includes a sentence imposed for an offence set out in Schedule I or II or an offence set out in Schedule I or II that is punishable under section 130 of the *National Defence Act*, the Commissioner shall cause the offender's case to be reviewed by the Service.

Referral of cases to Board

(2) The Service shall, more than six months before the day on which an offender is entitled to be released on statutory release, refer the case to the Board — and provide the Board with any information that, in the Service's opinion, is relevant to the case — if the Service is of the opinion that:

(a) in the case of an offender who is serving a sentence that includes a sentence for an offence set out in Schedule I, including an offence set out in Schedule I that is punishable under section 130 of the *National Defence Act*,

(i) the commission of the offence caused the death of or serious harm to another person and there are reasonable grounds to believe that

statutaire aux articles 127 et suivants de la Loi. En vertu de l'article 127(3), un délinquant comme Matthews est éligible pour une libération d'office une fois qu'il a purgé les deux tiers de sa peine. Dans le cas de Matthews, cette date est en 2021 (il a purgé 6 ans sur une peine de 9 ans).

35. Le régime de libération d'office n'est pas bien connu du public, de sorte que je trouve utile de reproduire certaines parties des articles 129 et 132 de la Loi:

Examen de certains cas par le Service

129 (1) Le commissaire fait étudier par le Service, préalablement à la date prévue pour la libération d'office, le cas de tout délinquant dont la peine d'emprisonnement d'au moins deux ans comprend une peine infligée pour une infraction visée à l'annexe I ou II ou mentionnée à l'une ou l'autre de celles-ci et qui est punissable en vertu de l'article 130 de la *Loi sur la défense nationale*.

Renvoi à la Commission

(2) Plus de six mois avant la date prévue pour la libération d'office, le Service renvoie le dossier à la Commission — et lui transmet tous les renseignements en sa possession qui, à son avis, sont pertinents — s'il estime que :

a) dans le cas du délinquant dont la peine d'emprisonnement comprend une peine infligée pour toute infraction visée à l'annexe I, dont celle punissable en vertu de l'article 130 de la *Loi sur la défense nationale* :

(i) soit l'infraction a causé la mort ou un dommage grave à une autre personne et il existe des motifs raisonnables de croire que le

the offender is likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence according to law, or

(ii) the offence was a sexual offence involving a child and there are reasonable grounds to believe that the offender is likely to commit a sexual offence involving a child or an offence causing death or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence according to law; or

(b) in the case of an offender who is serving a sentence that includes a sentence for an offence set out in Schedule II, including an offence set out in Schedule II that is punishable under section 130 of the *National Defence Act*, there are reasonable grounds to believe that the offender is likely to commit a serious drug offence before the expiration of the offender's sentence according to law.

Referral of cases to Chairperson of Board

(3) If the Commissioner believes on reasonable grounds that an offender is likely, before the expiration of the sentence according to law, to commit an offence causing death or serious harm to another person, a sexual offence involving a child or a serious drug offence, the Commissioner shall refer the case to the Chairperson of the Board together with all the information in the possession of the Service that, in the Commissioner's opinion, is relevant to the case, as soon as practicable after forming that belief. The referral must be made more than six months before the offender's statutory release date unless

délinquant commettra, avant l'expiration légale de sa peine, une telle infraction,

(ii) soit l'infraction est une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant et il existe des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra, avant l'expiration légale de sa peine, une telle infraction ou une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne;

b) dans le cas du délinquant dont la peine d'emprisonnement comprend une peine infligée pour toute infraction visée à l'annexe II, dont celle punissable en vertu de l'article 130 de la *Loi sur la défense nationale*, il existe des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra, avant l'expiration légale de sa peine, une infraction grave en matière de drogue.

Renvoi du dossier par le commissaire au président de la Commission

(3) S'il a des motifs raisonnables de croire qu'un délinquant commettra, s'il est mis en liberté avant l'expiration légale de sa peine, soit une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne, soit une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant, soit une infraction grave en matière de drogue, le commissaire renvoie le dossier au président de la Commission — et lui transmet tous les renseignements qui sont en la possession du Service qui, à son avis, sont pertinents — le plus tôt possible après en être arrivé à cette conclusion et plus de six mois avant la date prévue pour la libération d'office; il peut cependant le faire six mois ou moins de six mois avant

(a) the Commissioner formed that belief on the basis of the offender's behaviour or information obtained during those six months; or

(b) as a result of a change in the statutory release date due to a recalculation, the statutory release date has passed or the offender is entitled to be released on statutory release during those six months.

[...]

Decision to review

(7) On completion of an interim review pursuant to subsection (5), if the Board is of the opinion, on the basis of all the information provided, that a sufficient case is made for a review pursuant to subsection 130(1), the Board shall conduct a review of the case as soon as is practicable and not later than four weeks after the case was referred to the Chairperson of the Board.

[...]

Determination of likelihood of offence

(10) In determining whether an offender is likely to commit an offence causing death or serious harm to another person, a sexual offence involving a child or a serious drug offence, it is not necessary to determine whether the offender is likely to commit any particular offence.

[...]

Relevant factors in detention reviews

132 (1) For the purposes of the review and determination of the case of an offender pursuant to section 129, 130 or 131, the Service, the Commissioner or the Board, as

cette date dans les cas suivants :

a) sa conclusion se fonde sur la conduite du délinquant ou sur des renseignements obtenus pendant ces six mois;

b) en raison de tout changement résultant d'un nouveau calcul, la date prévue pour la libération d'office du délinquant est déjà passée ou tombe dans cette période de six mois.

[...]

Décision

(7) Après l'examen provisoire, la Commission doit, si elle estime d'après les renseignements fournis qu'il y a matière à examen plus approfondi, procéder à l'examen prévu au paragraphe 130(1) le plus tôt possible et au plus tard quatre semaines après le renvoi du cas au président.

[...]

Détermination

(10) Il n'est pas nécessaire, pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne, une infraction d'ordre sexuel à l'égard d'un enfant ou une infraction grave en matière de drogue, de préciser l'infraction.

Facteurs – cas général

132 (1) Le Service et le commissaire, dans le cadre des examens et renvois prévus à l'article 129, ainsi que la Commission, pour décider de l'ordonnance à rendre en vertu

the case may be, shall take into consideration any factor that is relevant in determining the likelihood of the commission of an offence causing the death of or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence according to law, including

(a) a pattern of persistent violent behaviour established on the basis of any evidence, in particular,

(i) the number of offences committed by the offender causing physical or psychological harm,

(ii) the seriousness of the offence for which the sentence is being served,

(iii) reliable information demonstrating that the offender has had difficulties controlling violent or sexual impulses to the point of endangering the safety of any other person,

(iv) the use of a weapon in the commission of any offence by the offender,

(v) explicit threats of violence made by the offender,

(vi) behaviour of a brutal nature associated with the commission of any offence by the offender, and

(vii) a substantial degree of indifference on the part of the offender as to the consequences to other persons of the offender's behaviour;

(b) medical, psychiatric or psychological evidence of such likelihood owing to a physical or mental illness or disorder of

de l'article 130 ou 131, prennent en compte tous les facteurs utiles pour évaluer le risque que le délinquant commette, avant l'expiration légale de sa peine, une infraction de nature à causer la mort ou un dommage grave à une autre personne, notamment :

a) un comportement violent persistant, attesté par divers éléments, en particulier :

(i) le nombre d'infractions antérieures ayant causé un dommage corporel ou moral,

(ii) la gravité de l'infraction pour laquelle le délinquant purge une peine d'emprisonnement,

(iii) l'existence de renseignements sûrs établissant que le délinquant a eu des difficultés à maîtriser ses impulsions violentes ou sexuelles au point de mettre en danger la sécurité d'autrui,

(iv) l'utilisation d'armes lors de la perpétration des infractions,

(v) les menaces explicites de recours à la violence,

(vi) le degré de brutalité dans la perpétration des infractions,

(vii) un degré élevé d'indifférence quant aux conséquences de ses actes sur autrui;

b) les rapports de médecins, de psychiatres ou de psychologues indiquant que, par suite d'une maladie physique ou mentale ou de troubles

the offender;

(c) reliable information compelling the conclusion that the offender is planning to commit an offence causing the death of or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence according to law; and

(d) the availability of supervision programs that would offer adequate protection to the public from the risk the offender might otherwise present until the expiration of the offender's sentence according to law.

mentaux, il présente un tel risque;

c) l'existence de renseignements sûrs obligeant à conclure qu'il projette de commettre, avant l'expiration légale de sa peine, une infraction de nature à causer la mort ou un dommage grave à une autre personne;

d) l'existence de programmes de surveillance de nature à protéger suffisamment le public contre le risque que présenterait le délinquant jusqu'à l'expiration légale de sa peine.

36. As appears from the Act and as stated by the Federal Court of Appeal in *Cartier v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 384, the Commissioner must cause the Service to review the case of an offender before his statutory release date. The Service shall then, no later than six months before the statutory release date, prepare a report and determine whether it will refer the case to the Parole Board or not, *i.e.*, whether or not it will recommend that the offender stay incarcerated.

37. The Service may refer the case to the Parole Board only if "there are reasonable grounds to believe that the offender is likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence according to law". In effect here, the Service had to assess whether there were reasonable grounds to believe that Matthews would likely commit an offence causing death or serious harm in the next three years.

38. If the Service makes a referral to the Parole Board, then the Board will be empowered to determine whether the offender will stay incarcerated or whether they will benefit from statutory release. However, if the Service does not make a referral, the Board's

36. Tel qu'il appert de la Loi et tel qu'indiqué par la Cour d'appel fédérale dans *Cartier c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 384, la Commissaire doit donner instruction au Service de revoir le cas d'un délinquant avant sa date de libération statutaire. Le Service devra alors, au plus tard six mois avant la date de libération statutaire, préparer un rapport et déterminer s'il doit renvoyer le cas à la Commission ou pas, c'est-à-dire recommander la maintien en incarcération d'un délinquant ou pas.

37. Le Service ne peut renvoyer le cas à la Commission que s'il "existe des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra, avant l'expiration légale de sa peine" une infraction de nature à causer la mort ou un dommage grave à une autre personne. Essentiellement, le Service doit déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire que Matthews commettra probablement une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne au cours des trois prochaines années.

38. Si le Service effectue un renvoi à la Commission, alors cette dernière aura le pouvoir de déterminer si le délinquant demeurera incarcéré ou s'il/elle pourra bénéficier d'une libération d'office. Cependant, si le Service n'effectue pas de

hands are tied. It can only impose conditions on the Statutory Release, but it cannot refuse it.

39. The analytical framework that the Service must follow is found in Section 132 of the Act and in Directive 712-2 issued by the Commissioner. Pursuant to the decision rendered in *Canada (Attorney General) v. Mercier*, 2010 FCA 167, these directives are binding.
40. Before looking at the decision (or non-decision) of the Service, one last observation: while the Parole Board can hear any party interested in making submissions, the Service cannot. As such, someone like Khayat cannot make submissions to the Service before it renders its decision. Therefore, if the Service does not refer a matter of statutory release to the Parole Board, someone like Khayat will never have the opportunity of making submissions on the matter of statutory release.

D. THE DECISION OF THE COMMISSIONER/SERVICE

41. At the outset, I note that all parties agree that the time limits in the Act and the Directive have been complied with, such that there is no timing issue.
42. The Service conducted its review and produced a report ultimately concluding that there were no grounds to refer the matter to the Parole Board. Accordingly, it did not oppose Matthews's statutory release.
43. The report is quite detailed and although it does not contain an explicit factor-by-factor analysis of Matthews' case, it can fairly be said that it canvasses the history of his criminal behaviour, its underlying causes, his

renvoi, alors la Commission a les mains liées. Elle peut imposer des conditions à la libération d'office, mais elle ne peut pas la refuser.

39. La grille analytique que le Service doit appliquer se retrouve à l'article 132 de la Loi et dans la directive 712-2 émise par la Commissaire. Conformément à la décision rendue dans *Canada (Procureur Général) c. Mercier*, 2010 CAF 167, ces directives ont force de loi.
40. Avant de regarder la décision (ou la non-décision) du Service, une dernière observation: bien que la Commission puisse entendre toute personne intéressée à faire des représentations, le Service, lui, ne peut pas. Ainsi, une personne comme Khayat ne peut faire de représentations au Service avant que ce dernier ne rende sa décision. Cela implique que lorsque le Service ne renvoie pas un cas de libération d'office à la Commission, une personne dans la position de Khayat n'aura jamais l'opportunité de faire de représentations sur la question de la libération d'office.

D. LA DÉCISION DE LA COMMISSAIRE/DU SERVICE

41. D'entrée de jeu, je note que toutes les parties conviennent que les échéances prévues par la Loi et la Directive ont été respectées, de sorte qu'aucune question ne se pose à ce chapitre.
42. Le Service a effectué son analyse et ultimement produit un rapport concluant qu'il n'existe pas de motifs raisonnables d'effectuer un renvoi à la Commission et de s'opposer à la libération d'office de Matthews.
43. Le rapport est détaillé et bien qu'il ne contienne pas, en soi, une analyse critère par critère du cas de Matthews, il contient l'historique de sa criminalité, l'analyse des causes de celle-ci, la revue de son historique

incarceration and his psychological assessments.

d'incarcération et la revue de ses évaluations psychologiques.

44. The conclusion of the report reads as follows:

44. La conclusion du rapport se lit comme suit :

After having considered all relevant factors, for the following reasons we do not believe there are proper grounds to oppose the statutory release of Mr. Matthews:

Après avoir pris en considération tous les facteurs pertinents et pour les raisons énoncées ci-dessous, nous ne croyons pas qu'il existe des motifs pour s'opposer à la libération d'office de M. Matthews:

- i. Although we believe that Mr. Matthews still poses a high risk of recidivism, we are not convinced that he will commit an offence causing death or serious harm to another person before the expiration of his sentence;
- ii. His drug consumption problems appear to be behind him;
- iii. There has been a marked decreased in the violent behaviour of Mr. Matthews during the last 12 months;
- iv. Although his file shows a number of instances of verbal threats, he has not followed through on those threats or acted upon them;
- v. He has shown a desire for self-improvement and an openness to change that did not exist during his prior incarcerations;
- vi. Although he did not complete his latest violence control course, his enrolment in that course is a positive factor;
- vii. Similarly, while he stopped his sessions with the prison psychologist two months ago to focus on his release plan, his progress was noteworthy;

- i. Bien que nous croyons que M. Matthews pose un haut risque de récidive, nous ne sommes pas convaincu qu'il commettra une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne avant l'expiration de sa peine;
- ii. Ses problèmes de consommation de drogues semblent être chose du passé;
- iii. Il y a une baisse marquée des comportements violents chez M. Matthews au cours des 12 derniers mois;
- iv. Bien que son dossier révèle plusieurs instances de profération de menaces verbales, il n'est pas passé à l'acte suivant ces menaces;
- v. Il démontre un désir d'amélioration de son comportement et une ouverture au changement qui n'existaient pas lors de ses précédentes périodes d'incarcération;
- vi. Bien qu'il n'a pas complété son plus récent cours de contrôle de la violence, son inscription à ce cours est un facteur positif;
- vii. De la même façon, et bien qu'il a cessé ses sessions avec le psychologue du pénitencier il y a deux mois pour se concentrer sur son plan de sortie, ses progrès méritent mention;

viii. He has prepared a realistic release plan that sees him enroll in a trade school upon his release and ultimately search for employment; and

ix. We believe Mr. Matthews intends to get his life finally on track.

45. The report goes on to lay out the conditions recommended for Matthews's release.

46. Outraged by this decision, Khayat filed her application for judicial review before this Court.

47. Before the hearing of that application could be held, the Parole Board heard the case of Matthews. Given the lack of referral, it could not decide to maintain the incarceration of Matthews. It did, however, make the following comments in its decision:

While we cannot opine on continued incarceration in light of the absence of a referral from the Service, we do have the power to rule upon the conditions of the statutory release.

In that regard, we find the conditions of release proposed by the Service to be insufficient for someone with Mr. Matthews's history. To be blunt, they are surprising. As such, we will add requirements for regular drug-testing, a strict 10pm curfew, the obligation of twice-weekly psychological consultations and an order not to contact Ms. Khayat.

48. Khayat had the opportunity to be heard by the Parole Board and to express her fears about the release of Matthews. However, as

viii. Il a préparé un plan réaliste de sortie qui prévoit son inscription à une école de métier suite à sa libération et, ultimement, à une recherche d'emploi; et

ix. Nous croyons que M. Matthews entend finalement mettre sa vie en ordre.

45. Le rapport indique ensuite les conditions recommandées pour encadrer la libération d'office de Matthews.

46. Outrée par cette décision, Khayat dépose ses procédures en révision judiciaire auprès de cette Cour.

47. Avant que l'audition de la présente affaire n'ait lieu, la Commission a entendu le cas de Matthews. En l'absence de renvoi, la Commission ne pouvait pas décider de maintenir l'incarcération de Matthews. Elle a cependant fait les commentaires suivants dans sa décision:

Bien que nous ne pouvons donner notre opinion sur l'incarcération continue de M. Matthews en l'absence de renvoi du Service, nous avons le pouvoir de rendre jugement sur les conditions de sa libération d'office.

À cet égard, nous sommes d'avis que les conditions de libération proposées par le Service sont insuffisantes pour une personne avec la feuille de route de M. Matthews. Dit simplement, elles sont surprenantes. Ainsi, nous y ajoutons l'obligation de se soumettre à des dépistages de drogue réguliers, un couvre-feu strict à 22 :00, l'obligation de rencontrer un psychologue deux fois par semaine et une ordonnance de ne pas contacter Mme Khayat.

48. Khayat a eu l'opportunité d'être entendue par la Commission et d'exprimer ses craintes à l'égard de la libération de Matthews.

previously stated, she did not have the opportunity to be heard by the Commissioner or the Service, as per the scheme of the Act and the Directive.

E. THE APPLICATIONS BEFORE THE COURT

49. Following the receipt of the decision of the Commission, the applicant brought two applications. The first seeks judicial review of the decision of the Commissioner/Service. In that regard, the applicant argues that the decision is unreasonable given that a number of highly relevant factors do not appear to have been taken into consideration.
50. The second attacks the constitutional validity of the scheme of the Act with regard to statutory release. According to the applicant, her inability to make representations and the fact that her circumstances are not even taken into account in Section 132 of the Act violate her right to life, liberty and security.
51. All parties before me agree that these applications were filed within the applicable deadlines.
52. I will therefore deal with the arguments presented before me.

F. THE REASONABLENESS OF THE DECISION

53. The Respondents make a preliminary objection. They argue that the Applicant simply has no standing to bring the application for judicial review as she was not a party to the initial decision.
54. While the argument is interesting, I cannot agree.
55. Firstly, Khayat is directly affected by the decision of the Commissioner/Service and

Cependant, tel qu'indiqué ci-dessus, elle n'a pas eu l'opportunité d'être entendue par la Commissaire ou par le Service, puisqu'une telle opportunité n'est pas prévue par la Loi ou la Directive.

E. LES DEMANDES DONT LA COUR EST SAISIE

49. Suivant la réception de la décision de la Commission, la demanderesse a déposé ses deux demandes. La première recherche la révision judiciaire de la décision de la Commissaire/du Service. À cet égard, la demanderesse plaide que la décision est déraisonnable en raison du nombre de facteurs hautement pertinents qui ne semblent pas avoir été pris en considération.
50. La deuxième demande de la demanderesse attaque la constitutionnalité du régime de la Loi relative aux libérations d'office. Selon la demanderesse, l'absence d'opportunité pour elle de faire des représentations et le fait que sa situation n'est pas prise en compte à l'article 132 de la Loi violent son droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne.
51. Toutes les parties devant moi admettent que les recours ont été déposés dans les délais applicables.
52. Je vais donc traiter des arguments présentés par les parties.

F. LA RAISONNABILITÉ DE LA DÉCISION

53. Les défendeurs soulèvent une objection préliminaire. Ils plaident que la demanderesse n'a tout simplement pas l'intérêt juridique pour demander la révision judiciaire de la décision de la Commissaire puisqu'elle n'est pas une partie à celle-ci.
54. Bien que l'argument soit intéressant, je ne peux y acquiescer.
55. Premièrement, parce que Khayat est directement affectée par la décision de la

therefore has the required legal interest to attack it.

56. Secondly, even if I had concluded that she had no private standing, I would have granted her public interest standing to challenge the decision. Indeed, who else would have the interest to challenge the decision? Obviously, Matthews would not challenge a decision rendered in his favour and the Commissioner surely cannot challenge its own decisions. It is therefore necessary to recognize some sort of standing for Khayat, as decisions – especially important decisions like these – should never fall outside the reach of the Courts.
57. Moving to the decision itself, there was no real debate as to the applicable standard of review. Although the applicant did not formally concede that the reasonableness standard applies here, she did not really contest that point either.
58. In any event, even applying the reasonableness standard, I come to the conclusion that the decision must be reviewed.
59. There is simply no explanation for the failure of the Commissioner/Service to take certain factors into account in the decision.
60. Without being exhaustive, it is quite surprising to find no mention of the veiled threats made by Matthews towards Khayat. Equally surprising is the apparent suggestion that the threats of physical violence made by Matthews aren't worrisome because he did not follow through on them. Indeed, it might well be that his being placed in solitary confinement prevented him from carrying out an attack. He should not get credit for the

Commissaire/du Service et qu'elle a donc l'intérêt juridique requis pour l'attaquer.

56. Deuxièmement, parce que même si je concluais que Khayat n'a pas d'intérêt juridique direct, je lui aurais accordé la qualité d'agir dans l'intérêt public pour attaquer la décision. En effet, qui d'autre aurait l'intérêt requis pour attaquer la décision? De toute évidence, Matthews n'attaquera pas une décision rendue en sa faveur et la Commissaire ne peut assurément pas attaquer sa propre décision. Il est donc nécessaire de reconnaître à Khayat un intérêt (peu importe lequel) puisque des décisions – et particulièrement des décisions importantes comme celle qui nous intéresse – ne devraient jamais être hors de la portée des tribunaux.
57. En ce qui a trait à la décision elle-même, il n'y pas vraiment eu de débat sur la norme de contrôle applicable. Bien que la demanderesse n'a pas formellement concédé que la norme de la décision raisonnable s'applique, elle n'a pas contesté son application non plus.
58. En tout état de cause, même en appliquant la norme de la décision raisonnable, j'en viens à la conclusion que la décision doit être révisée.
59. Il n'y a tout simplement pas d'explication satisfaisante pour le défaut de la Commissaire/du Service de prendre en considération certains facteurs.
60. Sans en faire une liste exhaustive, il est surprenant de ne retrouver aucune mention des menaces voilées faites par Matthews à l'égard de Khayat. Tout aussi surprenante est la suggestion implicite que les menaces de violence physique proférées par Matthews ne sont pas inquiétantes parce qu'il n'est pas passé à l'acte. En effet, il est bien possible que sa mise en confinement solitaire l'ait empêché de donner suite à ses paroles

fact that he was stopped by the guards before putting his plans into action.

61. While I recognize that Matthews's new attitude and openness to change are positive factors, they cannot override everything else.
62. The respondents argued before me that the decision is a discretionary one, such that an even higher degree of deference should be afforded.
63. While I agree with the principle, I do not agree that the decision was discretionary.
64. The respondents are right to point out that the Service has latitude in the assessment of the criteria found in Section 132 of the Act and in the Directive. However, subjectivity does not equal discretion within the legal meaning of the word. Subsection 129(2) is clear and starts with the words "[t]he Service shall [...]". If the Service finds that there exist reasonable grounds to believe that the offender is likely to commit an offence causing death or serious harm to another person before the expiration of the offender's sentence, it has no discretion not to refer.
65. If the Service had properly considered and weighed all the relevant factors, it could have come to only one conclusion: statutory release was not appropriate for Matthews.
66. Considering the above, I am of the view that the applicant's application for judicial review must succeed.

violentes. Il ne devrait pas obtenir du crédit pour le fait que les gardiens l'ont attrapé avant qu'il mette ses plans à exécution.

61. Quoique je reconnais que la nouvelle attitude de Matthews et son ouverture au changement sont des facteurs positifs, ils ne peuvent à eux seuls contrecarrer le reste de son dossier.
62. Les défendeurs ont plaidé devant moi que la décision en est une qui appelle à l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire, de sorte qu'un plus haut degré de déférence doit lui être accordée.
63. Bien que je sois d'accord avec le principe, je ne suis pas d'accord que la décision est discrétionnaire.
64. Les défendeurs ont raison de souligner que le Service a une certaine latitude dans l'analyse des critères que l'on retrouve à l'article 132 de la Loi et dans la Directive. Toutefois, la subjectivité n'équivaut pas à discrétion au sens juridique du terme. L'article 129(2) est clair et commence par les mots "le Service renvoi le dossier à la Commission [...]". Si le Service estime qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra une infraction qui causera la mort ou un dommage grave à une autre personne avant l'expiration de sa peine, il n'a pas de discrétion et doit renvoyer le dossier à la Commission.
65. Si le Service avait adéquatement pris en considération et soupesé tous les facteurs pertinents, il n'aurait pu en venir qu'à une seule conclusion: la libération d'office n'est pas appropriée pour Matthews.
66. À la lumière de ce qui précède, je suis d'avis que la demande de la demanderesse en révision judiciaire doit être accueillie.

G. CONSTITUTIONAL CHALLENGE TO THE SCHEME OF THE ACT WITH REGARD TO STATUTORY RELEASE

67. The applicant argues that the scheme of the Act as it relates to statutory release completely disregards her safety and effectively puts her life in danger.
68. In support of her position, Khayat argues first that there must exist – in certain circumstances – an obligation to provide an affected person an opportunity to make submissions. She bases her argument on the logic underpinning *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 SCR 817. She argues that the impact on her life is so severe that the legislature has an obligation to let her be heard.
69. I am not sure I am prepared to go that far. In advancing this argument, Khayat conflates arguments of administrative and constitutional law in a manner I am not comfortable endorsing.
70. I am, however, more convinced by her second argument, where she argues that the scheme put in place endangers the safety of all Canadians by almost automatically releasing dangerous offenders before their sentence is completed.
71. I agree. The bar set in the Act is simply too high. Even assuming a referral to the Parole Board, the latter can only refuse the statutory release of a violent offender if it is satisfied (in French, “convaincue”) that the offender is likely, if released, to commit an offence causing the death of, or serious harm to, another person (paragraph 130(3)(a) of the Act).

G. LA CONTESTATION CONSTITUTIONNELLE DU RÉGIME DE LA LOI RELATIF À LA LIBÉRATION D’OFFICE

67. La demanderesse plaide que le régime de la Loi relatif à la libération d’office met sa sécurité en péril et met essentiellement sa vie en danger.
68. À l’appui de sa position, Khayat fait valoir qu’il doit exister – dans certaines circonstances – une obligation de fournir à une personne affectée par une décision la possibilité de faire des représentations. Elle base son argumentation sur le raisonnement qui sous-tend la décision de la Cour suprême dans *Baker c. Canada (Ministre de la citoyenneté et l’immigration)*, [1999] 2 RCS 817. Elle plaide que l’impact de la décision sur sa vie est si importante que le législateur a l’obligation de lui permettre d’être entendue.
69. Je ne suis pas certaine que je suis prête à aller si loin. En présentant cet argument, Khayat confond des notions de droit administratif et de droit constitutionnel d’une manière que je ne peux pas avaliser.
70. Je suis par ailleurs convaincue par son deuxième argument où elle fait valoir que le régime mis en place met en danger la sécurité de tous les Canadiens en remettant presque automatiquement en liberté des délinquants dangereux avant la fin de leur peine.
71. Je suis d’accord. La barre est tout simplement placée trop haute dans la Loi pour un maintien en incarcération. Même si un renvoi à la Commission est fait, cette dernière ne peut refuser la libération d’office d’un délinquant violent que si elle est convaincue que le délinquant commettra, s’il est mis en liberté avant l’expiration légale de sa peine, soit une infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne (alinéa 130(3)a) de la Loi).

72. How can that be reconciled with the principal purpose of the Act, which is to “contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society” (section 3 of the Act)?
73. The respondents relied on the expert report of Dr. Curtis Palmateer. That report eloquently presents the case that in most circumstances it is safer for society to gradually release an offender, *i.e.*, to ensure a passage through a transition home before a complete release. According to Dr. Palmateer, that is preferable to a “cold” release, where an offender goes from incarceration to complete freedom on the day their sentence ends.
74. I am prepared to accept that this is true in a majority of cases, but not all. In fact, the legislature itself is not prepared to have a blanket rule and provides for cases where statutory release will be denied.
75. As such, I find that the scheme of the Act as it relates to statutory release violates the *Charter*.

H. CONCLUSION

76. For the reasons set out above, the application for judicial review is allowed and the decision of the Commissioner/Service is set aside. The matter is referred to the Parole Board.
77. The constitutional challenge is also allowed and the sections regarding statutory release are declared inoperative. That declaration will, however, be suspended for a period of twelve months in order to give Parliament time to pass new legislation on the issue.
72. Comment réconcilier ce test avec l’objectif principal de la Loi qui est de “contribuer au maintien d’une société juste, vivant en paix et en sécurité” (article 3 de la Loi)?
73. Les défendeurs se fondent sur le rapport d’expert du Dr. Curtis Palmateer. Ce rapport explique de manière éloquent que, dans la plupart des cas, il est plus sécuritaire pour la société de remettre graduellement en liberté un délinquant, c’est-à-dire d’assurer un passage en maison de transition avant une libération inconditionnelle. Selon le Dr. Palmateer, cela est préférable à une libération « sèche » où un délinquant passe de l’incarcération à la liberté complète une fois sa peine terminée.
74. Je suis prête à accepter que cela est vrai dans la majorité des cas, mais pas tous. D’ailleurs, le législateur lui-même n’est pas prêt à adopter un tel principe pour tous et prévoit l’existence de cas où la libération d’office sera refusée.
75. Ainsi, j’en arrive à la conclusion que le régime de libération d’office de la Loi viole la *Charte*.

H. CONCLUSION

76. Pour les motifs énumérés ci-dessus, la demande en révision judiciaire est accueillie, la décision de la Commissaire/du Service est cassée et le cas de Matthews est renvoyé à la Commission pour étude.
77. La contestation constitutionnelle est également accueillie et les articles de la Loi relatifs à la libération d’office sont déclarés inopérants. Cette déclaration sera cependant suspendue pour une période de douze mois afin de donner au Parlement l’opportunité d’amender la Loi sur la question.

FEDERAL COURT OF APPEAL

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

2021 FCA 1978
2021 FCA 1979

2021 CAF 1978
2021 CAF 1979

CORAM: DRYDEN J.A.
PLANTE J.A.
ROY J.A.

CORAM: LA JUGE DRYDEN
LE JUGE PLANTE
LE JUGE ROY

BETWEEN:

ENTRE:

MINISTER OF PUBLIC SAFETY AND
EMERGENCY PREPAREDNESS and ATTORNEY
GENERAL OF CANADA

MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA
PROTECTION CIVILE et PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

Appellants

Appelants

and

et

RAMZA KHAYAT

RAMZA KHAYAT

Respondent

Intimée

REASONS FOR JUDGMENT

MOTIFS DU JUGEMENT

DRYDEN J.A. –

LA JUGE DRYDEN –

1. With great respect for Justice Price, I find her decision to be erroneous on both bases brought before the Court.
2. First, it is plain that the respondent Khayat did not have legal standing to bring an application for judicial review, as she was not a party to the decision she seeks to attack (see *Hotte v Bombardier Ltée*, 1981 CanLII 3045 (QC CA)).
3. To be entitled to bring an application for judicial review under subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*, an applicant must be “directly affected by the matter in respect of which relief is sought”.

1. Avec égards pour la juge Price, je suis d’avis que sa décision est erronée sur les deux questions soumises à la Cour.
2. D’abord, il est manifeste que l’Intimée Khayat n’a pas l’intérêt juridique pour demander la révision judiciaire de la décision de la Commissaire puisqu’elle n’était pas une partie à la décision qu’elle attaque (voir *Hotte c. Bombardier Ltée*, 1981 CanLII 3045 (QC CA)).
3. Pour avoir la qualité nécessaire pour demander la révision judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, une partie demanderesse doit être “directement touché[e] par l’objet de la demande”.

4. Not every administrative action will trigger a right to bring an application for judicial review. No right of review arises where the conduct in issue does not affect legal rights, impose legal obligations, or cause prejudicial effects: *Canada (Attorney General) v Democracy Watch*, 2020 FCA 69 at para 19, leave to appeal to SCC refused, 39202 (15 October 2020).
 5. The Commissioner’s decision not to refer the matter to the Parole Board did not affect Khayat’s legal rights. In particular, it did not deprive her of a legal remedy to which she might otherwise have been entitled. Her argument that she might suffer prejudice from Matthews’s release does not suffice. That prejudice is hypothetical. Moreover, even if it were a sufficient consideration, the release of Matthews will come one day, at which time the only question will be when the alleged prejudice was suffered.
 6. Justice Price’s decision is also problematic in that it appears to assume that the conditions imposed under statutory release are meaningless and ineffective. No evidence was brought to that effect and a release with conditions is not akin to complete freedom.
 7. I see no reason to assume that Matthews will not abide by his conditions.
 8. As for the constitutional challenge, it must fail for the same reason, in my view.
 9. Fear of a hypothetical harm that might come to her is not a breach of Khayat’s right to life, liberty and security.
 10. Khayat had the onus to establish a “sufficient causal connection” between the scheme in
4. Ce ne sont pas tous les gestes administratifs qui donneront ouverture au droit de demander la révision judiciaire. Aucun droit à la révision judiciaire n’existe lorsque la conduite alléguée n’affecte pas les droits, n’impose pas d’obligations ou ne cause pas préjudice: *Canada (Procureur général) c. Démocratie en surveillance*, 2020 CAF 69 au para 19, demande pour permission d’en appeler à la CSC refusée, 39202 (15 octobre 2020).
 5. La décision de la Commissaire de ne pas renvoyer le cas de Matthews à la Commission n’affecte pas les droits de Khayat. Plus précisément, elle ne l’empêche pas d’obtenir le recours juridique auquel elle aurait autrement eu droit. Son argument à l’effet qu’elle pourrait souffrir préjudice de la libération de Matthews ne suffit pas. Ce préjudice est hypothétique. Qui plus est, même si cela était suffisant, la libération de Matthews va venir un jour – qu’il y ait renvoi ou pas – de sorte que la seule question est de savoir quand ce préjudice se manifestera.
 6. La décision de la juge Price est également problématique parce qu’elle semble présumer que les conditions imposées lors de la libération d’office sont inconséquentes et inefficaces. Pourtant, aucune preuve n’a été présentée à cet égard. Une libération sous condition n’est pas assimilable à une liberté sans contrainte.
 7. Je ne vois donc pas de raison de présumer que Matthews ne respectera pas les conditions de sa libération.
 8. Pour ce qui est de la contestation constitutionnelle, elle doit échouer pour les mêmes raisons selon moi.
 9. La crainte d’un préjudice hypothétique que pourrait subir Khayat n’est pas une atteinte de ses droits à la vie, la liberté et la sécurité de sa personne.
 10. Khayat avait le fardeau d’établir un lien suffisamment causal entre le régime prévu par

the Act and the limit on life, liberty or security of the person. Although the government action need not be the only or the dominant cause of the limit, there must be a real, as opposed to a speculative, link. This standard is satisfied by a reasonable inference, drawn on a balance of probabilities (*Bedford v. Canada (A.G.)*, [2013] 3 SCR 1101 at para 76). I find that this test is not met here, to say nothing of the second branch of the test under section 7 of the *Charter*, with respect to which the trial judgment is silent.

11. Notwithstanding the great sympathy I have for Khayat, the first instance judgment cannot stand in my view. I would therefore allow the appeal, dismiss the respondent's application for judicial review, re-instate the Commissioner's decision and dismiss the constitutional challenge.

PLANTE J.A. –

12. I have had the benefit of reading the reasons of my colleague Dryden J.A., and I agree with her conclusions.
13. I would add, however, that even assuming that Khayat had standing, I would have found the Commissioner's decision reasonable. While I agree that the failure to expressly mention certain important elements like the not-so-veiled threats to Khayat is surprising, that does not make the decision unreasonable *per se*. The law is clear on this point. The duty to give reasons does not imply an obligation to deal with each and every possible argument (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, [2011] 3 SCR 708).
14. That principle applies even more strongly when the function of the administrative decider is far removed from a traditional

la Loi et les limites sur la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Bien que les actions gouvernementales n'ont pas à être la seule cause d'une atteinte – ou même la cause la plus importante – il doit exister un véritable lien et non pas un lien purement spéculatif. Ce test peut être satisfait par des inférences raisonnables tirées à la balance des probabilités (*Bedford c. Canada (P.G.)*, [2013] 3 RCS 1101 au para 76). Le test n'est pas satisfait en l'instance, et c'est sans parler de la deuxième branche du test applicable en vertu de l'article 7 de la *Charte*, sur lequel le jugement de première instance est silencieux.

11. Bien que j'aie une grande sympathie pour Khayat, le jugement de première instance ne peut simplement pas survivre à mes yeux. C'est pourquoi je suis d'avis que l'appel doit être accueilli, la demande en révision judiciaire de l'Intimée rejetée, la décision de la Commissaire ré-établie et la contestation constitutionnelle rejetée.

LE JUGE PLANTE –

12. J'ai eu le bénéfice de lire les motifs de ma collègue la juge Dryden et je partage ses conclusions.
13. J'ajouterais cependant que même si Khayat avait eu l'intérêt pour agir, j'aurais conclu que la décision de la Commissaire est raisonnable. Je concède que le défaut de mentionner dans le rapport certains éléments importants comme les menaces à peine voilées à l'endroit de Khayat est surprenant. Cependant, cela ne rend pas la décision déraisonnable pour autant. Le droit sur la question est clair. Le devoir de donner des motifs n'implique pas l'obligation de traiter de chacun des arguments possible (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du trésor)*, [2011] 3 RCS 708).
14. Ce principe s'applique avec encore plus de vigueur lorsque le rôle dévolu au décideur administratif s'écarte de manière significative

adjudicative function. Here, the Service had to make a referral or not on the basis of a report. I believe the reasons given were sufficient, particularly when factoring in the constraints it was working under. Indeed, although the judge in first instance does not mention it expressly, the evidence showed that the Service is working through a unique staffing shortage. Given the tight deadlines provided by the Act and the applicable directives, one could not expect perfection, nor is that the legal standard applicable on judicial review.

15. The Supreme Court of Canada has been clear on that point: absent “exceptional circumstances”, a reviewing court will not interfere with factual findings: *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, at para 125. Reasonableness review should not be allowed to be twisted into disguised correctness review.
16. As such, although I personally do not agree with the conclusion of the Commissioner/Service, I do not find the decision unreasonable.
17. Finally, assuming that I would have found the reasons lacking, I believe the proper remedy would have been to send the matter back to the Commissioner.

ROY J.A. (dissenting) –

18. While I do not agree with all of the reasons of Justice Price, I believe she came to the correct conclusion.
19. First, I disagree with my colleague on the issue of standing. Not only do I believe Ms. Khayat to have direct standing, but it is clear in my view that she would have public

du rôle traditionnel du décideur dans une instance judiciaire ou quasi judiciaire. En l’instance, le Service devait se pencher sur la question du renvoi sur la base du rapport à préparer. Je suis d’avis que les motifs donnés étaient suffisants, particulièrement à la lumière des contraintes avec lesquelles le Service devait composer. En effet, bien que la juge de première instance n’en fasse pas mention, la preuve démontre que le Service vit présentement une pénurie inusitée de personnel. Étant donné les échéances serrées prévues par la Loi et les directives pertinentes, on ne peut pas s’attendre à la perfection. Ce n’est d’ailleurs pas la norme applicable en matière de révision judiciaire.

15. La Cour suprême du Canada est claire sur la question: en l’absence de “circonstances exceptionnelles”, le tribunal saisi d’une demande en révision judiciaire n’interviendra pas au niveau des conclusions factuelles: *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 SCC 65, au para 125. L’analyse de la raisonabilité d’une décision ne doit pas devenir une démarche déguisée pour juger de l’exactitude de la décision.
16. Ainsi, bien que je ne sois pas personnellement d’accord avec la conclusion de la Commissaire/du Service, je ne la trouve pas déraisonnable.
17. Finalement, j’ajoute que si j’avais jugé la décision déraisonnable pour absence de motifs suffisants, le remède approprié aurait été de retourner le dossier à la Commissaire.

LE JUGE ROY (dissident) –

18. Bien que je ne sois pas d’accord avec tous les motifs de la juge Price, je suis d’avis qu’elle en est venue à la bonne conclusion.
19. Premièrement, je suis en désaccord avec mon collègue sur la question de l’intérêt pour agir. Non seulement suis-je d’avis que Khayat a l’intérêt pour agir, mais il me semble manifeste

interest standing in any event (*League for Human Rights of B'Nai Brith Canada v. Odynsky*, 2010 FCA 307).

qu'elle aurait de toute façon la qualité pour agir dans l'intérêt public (*Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307).

20. The threshold for public interest standing should be relaxed where the principle of legality is engaged and access to justice considerations come into play. To hold otherwise is to accept that many situations will fall outside of the reach of our Courts. Such an outcome is not desirable.
 21. Second, I do not see how the decision made on the referral can be deemed reasonable. While I agree that not all possible arguments must be addressed in an administrative decision - and particularly one of this type as indicated by Justice Plante – failure to address central issues is a strong indicator of an unreasonable decision.
 22. The Service never considers whether placing Matthews in a halfway house can achieve the goal of the Act as stated in Section 3. Yet, paragraph 132(1)(d) of the Act expressly states that this must be taken into consideration. He is 0 for 2 already! He ran away twice and nothing in his record indicates a meaningful change in that dynamic.
 23. As for the constitutional issue, I do not see how there can be any doubt that the scheme of the Act puts into play the security of people like Khayat. The Act leaves her entirely without remedy when there is no referral. Why?
 24. Assuredly, this deprivation does not accord with the principles of fundamental justice.
 25. In light of the above, I would have confirmed the decision rendered by Price J.
20. La barre à franchir pour qu'une personne démontre qu'elle a la qualité pour agir dans l'intérêt public devrait être plus basse lorsque des considérations de légalité et d'accès à la justice se soulèvent. Décider autrement impliquerait que plusieurs situations se trouveraient hors la portée des tribunaux. Une telle conclusion n'est pas souhaitable.
 21. Deuxièmement, je ne vois pas comment la décision sur le renvoi pourrait être jugée raisonnable. Bien que je sois d'accord qu'il n'est pas nécessaire de traiter de tous les arguments dans une décision administrative – et ce particulièrement dans une décision du type qui nous intéresse, comme le note avec raison le juge Plante - le défaut de le faire à l'égard des questions centrales est un indicateur puissant d'une décision déraisonnable.
 22. Le Service n'a jamais pris en compte la question de savoir si le placement de Matthews dans une maison de transition remplirait l'objectif principal de la Loi tel qu'indiqué à son article 3. Pourtant, l'alinéa 132(1)(d) de la Loi prévoit expressément que ce facteur doit être pris en considération. Matthews est déjà 0 en 2! Il a déguerpi à deux reprises et rien dans son dossier ne laisse présager un changement de cette dynamique.
 23. En ce qui a trait à la question constitutionnelle, il n'y a pas de doute dans mon esprit que le régime prévu par la Loi engage des considérations relatives à la sécurité de personnes comme Khayat. La Loi la laisse sans recours lorsqu'il n'y a pas de renvoi. Pourquoi?
 24. Cette privation n'est assurément pas en ligne avec les principes de justice fondamentale.
 25. À la lumière de ce qui précède, j'aurais confirmé la décision rendue par la juge Price.