

T-6086-80

T-6086-80

Charles Vernon Myers (Applicant)

v.

National Parole Board (Respondent)

Trial Division, Mahoney J.—Calgary, January 30; Ottawa, February 5, 1981.

Prerogative writs — Application for (1) writ of prohibition prohibiting respondent from requiring settlement of tax liability as a condition of grant of parole (2) writ of mandamus requiring respondent to grant parole and (3) writ of certiorari quashing respondent's decision to refuse parole — Applicant convicted of tax evasion — Board's refusal to grant parole prior to date set for hearing of application for parole — Whether application for writs are well founded — Whether conclusion of a settlement of tax liability and applicant's efforts to reach settlement are proper considerations — Parole Act, R.S.C. 1970, c. P-2, s. 10(1).

Applicant, who was convicted of tax evasion, seeks: (1) a writ of prohibition to prohibit respondent from requiring that applicant, as a condition of a grant of parole, reach a settlement respecting his tax liability; (2) a writ of *mandamus* requiring the respondent to grant him parole and (3) a writ of *certiorari* quashing the respondent's decision refusing him parole as a result of his failure to return to jail after an unescorted temporary absence. The applicant contends that this latter decision took place prior to the date set for the hearing of his parole application. With respect to the writ of prohibition, the question is whether the conclusion of a settlement of the tax liability and the applicant's efforts to reach a settlement are proper considerations for the Board in the exercise of its discretion to grant parole.

Held, the application is dismissed. There is no merit in the application for *certiorari* and *mandamus*. The precedents, reports and works cited on behalf of applicant are unexceptionable in all respects but their relevance to the facts as they have been since applicant's failure to return to jail. With respect to the applicant's efforts to reach a settlement, the attitude toward satisfaction of the applicant's incidental debt is properly to be taken into account by the National Parole Board in the exercise of its discretion under subsection 10(1) of the *Parole Act*. However, if the Board regarded the conclusion of such a settlement as a relevant factor in itself rather than as evidence of the applicant's efforts, it was wrong. Moreover, the Board did not stipulate a condition as a prerequisite to a grant of parole: it gave advance notice of something that it proposed to take into account upon hearing the application.

Charles Vernon Myers (Requérant)

c.

a

La Commission nationale des libérations conditionnelles (Intimée)

Division de première instance, le juge Mahoney—
b Calgary, 30 janvier; Ottawa, 5 février 1981.

Brefs de prérogative — Demande (1) de bref de prohibition interdisant à l'intimée d'exiger, à titre de condition de sa libération conditionnelle, le paiement d'impôts impayés; (2) de bref de mandamus enjoignant à l'intimée de lui accorder la libération conditionnelle; (3) de bref de certiorari annulant la décision de l'intimée lui refusant la libération conditionnelle — Requérant déclaré coupable de fraude fiscale — Refus de la libération conditionnelle prononcé par la Commission avant la date fixée pour l'audition de la demande de libération conditionnelle — Il échet de déterminer si les demandes de brefs sont fondées — Il échet de déterminer si la conclusion d'un accord pour le paiement de l'impôt et les efforts du requérant pour arriver à un tel accord peuvent valablement être pris en considération — Loi sur la libération conditionnelle de détenus, S.R.C. 1970, c. P-2, art. 10(1).

Le requérant, qui a été déclaré coupable de fraude fiscale, demande: (1) un bref de prohibition interdisant à l'intimée d'exiger, à titre de condition de sa libération conditionnelle, qu'il conclue un accord relativement à son impôt impayé; (2) un bref de *mandamus* enjoignant à l'intimée de lui accorder la libération conditionnelle; (3) un bref de *certiorari* annulant la décision de l'intimée lui refusant la libération conditionnelle après qu'il eut omis de retourner en prison après une absence temporaire sans escorte. Le requérant soumet que cette dernière décision a été prise avant la date fixée pour l'audition de sa demande de libération conditionnelle. En ce qui concerne le bref de prohibition, la question est de savoir si la conclusion d'un accord pour le paiement de l'impôt impayé et les efforts du requérant pour arriver à un tel accord peuvent valablement être pris en considération par la Commission dans l'exercice de sa discrétion d'accorder ou non la libération conditionnelle.

Arrêt: la requête est rejetée. Les demandes de *certiorari* et de *mandamus* sont sans fondement. A tous les égards, la jurisprudence, les rapports et les ouvrages académiques cités pour le compte du requérant sont irréprochables, sauf qu'ils ne s'appliquent pas aux circonstances de l'espèce depuis que le requérant ne rentra pas au pénitencier. En ce qui concerne les efforts du requérant pour arriver à un accord, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut valablement, dans le cadre de l'exercice de sa discrétion en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, tenir compte de l'attitude du détenu à l'égard du paiement de sa dette découlant de l'acte criminel. Toutefois, si la Commission a considéré la conclusion d'un tel règlement comme un élément pertinent en soi plutôt que comme indication de ses efforts, elle a eu tort. En outre, la Commission n'a pas stipulé de condition comme préalable à la libération conditionnelle: elle a simplement donné avis de quelque chose dont elle entendait tenir compte à l'audition de la demande.

Roncarelli v. Duplessis [1959] S.C.R. 121, referred to.

Arrêt mentionné: *Roncarelli c. Duplessis* [1959] R.C.S. 121.

APPLICATION.

DEMANDE.

COUNSEL:

a AVOCATS:

J. Marshall and *R. Hughes* for applicant.
B. Saunders for respondent.

J. Marshall et *R. Hughes* pour le requérant.
B. Saunders pour l'intimée.

SOLICITORS:

b PROCUREURS:

Macleod Dixon, Calgary, for applicant.
Donald F. Sim, Q.C., Toronto, for applicant.

Macleod Dixon, Calgary, pour le requérant.
Donald F. Sim, c.r., Toronto, pour le requérant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent. *c*

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée. *d*

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

MAHONEY J.: The applicant (hereinafter "Myers") seeks a writ of prohibition to prohibit the respondent (hereinafter "the Board") from requiring that Myers shall, as a condition of a grant of parole, make arrangements with the Department of National Revenue for the payment of any outstanding income tax liability; a writ of *mandamus* requiring it to grant him parole and a writ of *certiorari* quashing its decision refusing him parole. The application has nothing to do with the refusal to grant Myers parole by exception although a good deal of the supporting material is directed to that refusal. Myers has chosen to proceed with this application notwithstanding that the order for general and special discovery, made against the Board, January 12, 1981, pursuant to Rules 448 and 451, has been stayed and has not been complied with pending disposition of an appeal therefrom.

LE JUGE MAHONEY: Le requérant (ci-après appelé «Myers») demande un bref de prohibition pour interdire à l'intimée (ci-après appelée «la Commission») d'exiger, à titre de condition de sa libération conditionnelle, que Myers prenne des arrangements avec le ministère du Revenu national pour le paiement de tout impôt sur le revenu impayé; un bref de *mandamus* enjoignant à la Commission de lui accorder la libération conditionnelle; et un bref de *certiorari* annulant la décision de la Commission lui refusant la libération conditionnelle. La demande n'a aucun rapport avec le refus d'accorder à Myers la libération conditionnelle par exception, quoiqu'une grande partie des pièces produites à l'appui se rapporte à ce refus. Myers a décidé de poursuivre la demande même si l'exécution de l'ordonnance de communication générale et spéciale rendue le 12 janvier 1981 contre la Commission conformément aux Règles 448 et 451, a été suspendue jusqu'à la disposition de l'appel formé contre elle et qu'il n'y a pas été procédé entre-temps.

Myers was convicted of evading payment of taxes on income of \$1,400,000 during his taxation years 1969 to 1974, inclusive.¹ He was sentenced to a two-year term in jail which he commenced to serve on January 10, 1979. He was eligible for "full" parole on September 10, 1979, and "day" parole on July 10. He applied for parole.

Myers a été déclaré coupable d'avoir éludé le paiement de l'impôt sur un revenu de \$1,400,000 pour les années d'imposition 1969 à 1974 inclusivement¹. Condamné à un emprisonnement de deux ans, il commença à purger sa sentence le 10 janvier 1979. Il était admissible à la libération conditionnelle «totale» le 10 septembre 1979, et à la

¹ *The Queen v. Myers* 77 DTC 5278; [1977] C.T.C. 507.

¹ *La Reine c. Myers* 77 DTC 5278; [1977] C.T.C. 507.

On June 18, 1979, the Board wrote Myers advising him that his application for parole by exception had been refused and that his application for full parole would be considered shortly before the September 10 eligibility date. The letter went on:

During the review of your file, the Board noted that there is an outstanding income tax assessment in the amount of \$1,810,000.00. The Board is aware of your lawyer's May 1, 1979, letter to Revenue Canada Taxation; but it is concerned that you have made only minimal effort to discuss this matter with Revenue Canada Taxation and to reach an agreement for payment. As this will be an important factor for consideration during any parole review, the Board hopes that between now and your Parole Eligibility Date, you will take the initiative and try to reach an agreement with Revenue Canada Taxation for payment of the tax assessment.

On July 18, the Board heard Myers' application for day parole. It is clear from both a letter Myers wrote his solicitor on July 18 and the report of the hearing, dated the same day and signed by the Board members, that the Board remained concerned about his efforts, or lack thereof, to undertake settlement negotiations in respect of his tax liability. The Board's report says:

Until he makes a sincere effort to begin a settlement with Revenue Canada, his offense of evading payment of taxes appears to be continuing.

and, under the head of Recommendations for Future Activities, goes on:

We would support U.T.A.'s [i.e. unescorted temporary absences] to meet with lawyers & Revenue Canada to work on the matter referred to above.

Myers' letter confirms that the Board had approved temporary absences for that purpose. He reported the Board as saying:

Said non-payment was regarded as a continuing part of the crime.
Said they would check before (Sept. 10) meeting with Revenue Canada to see how I was satisfying them in their negotiations.
Said find it hard to believe that in 6 months in Jail I couldn't have made more progress with Revenue Canada if I wanted to

libération conditionnelle «de jour» le 10 juillet. Il a demandé sa libération conditionnelle.

Dans une lettre en date du 18 juin 1979, la Commission a informé Myers que sa demande de libération conditionnelle par exception avait été rejetée et que sa demande de libération conditionnelle totale serait examinée peu avant la date d'admissibilité du 10 septembre. La lettre continue comme suit:

[TRADUCTION] Pendant l'examen de votre dossier, la Commission a remarqué une cotisation d'impôt sur le revenu non payée de \$1,810,000.00. Elle est au courant de la lettre du 1^{er} mai 1979 que votre avocat a envoyée à Revenu Canada, Impôt; mais elle s'inquiète du fait que vous n'avez fait qu'un effort minime pour discuter de la question avec Revenu Canada, Impôt afin d'arriver à un accord relatif au paiement. Comme ce sera un élément important à considérer au cours de tout examen de votre cas, la Commission espère que d'ici à la date de votre admissibilité à la libération conditionnelle vous prendrez l'initiative d'entrer en contact avec Revenu Canada, Impôt pour tâcher d'arriver à un accord relativement au paiement de l'impôt.

Le 18 juillet, la Commission entendit la demande de libération conditionnelle de jour de Myers. Il ressort clairement d'une lettre de Myers à son procureur, datée du 18 juillet, et du rapport sur l'audition, daté du même jour et signé par les membres de la Commission, que cette dernière continuait à s'inquiéter des efforts du requérant, ou plutôt de leur absence, pour entreprendre des négociations relatives à son impôt impayé. Voici un passage du rapport de la Commission:

[TRADUCTION] Tant qu'il ne fait aucun effort sincère pour entreprendre un règlement avec Revenu Canada, l'évasion fiscale semble continuer.

et, sous la rubrique [TRADUCTION] «Recommandations relatives aux mesures à prendre», le rapport continue comme suit:

[TRADUCTION] Nous appuierions des absences temporaires sans escorte pour permettre au détenu de rencontrer ses avocats et les agents de Revenu Canada afin de discuter de la question susmentionnée.

La lettre de Myers confirme que la Commission a approuvé des absences temporaires aux fins précitées. Suivant cette lettre, voici ce que la Commission a dit:

[TRADUCTION] La Commission a dit que le non-paiement de l'impôt est considéré comme une continuation de l'acte criminel.
Elle a dit qu'antérieurement à la réunion du 10 septembre avec Revenu Canada, la Commission vérifierait si les négociations se déroulaient à leur satisfaction.

take the initiative. Said I owed the debt—up to me to [illegible word] initiate moves more aggressively.

Both the report and letter indicate that the hearing of the application for full parole was to be resumed September 10, 1979.

Myers was released on an unescorted temporary absence of 48 hours at 6:00 p.m., July 28, 1979. He did not keep an appointment with his lawyer. He did not return when it expired. He remains at large outside Canada. On September 13, 1979, the Board wrote to Myers, apparently replying to a letter from him, at an address in Spokane, Washington, U.S.A., advising him that:

... the Board reviewed your case again on August 30, 1979. Because you are presently at large, the Board voted Day Parole Denied and Full Parole Denied.

Myers seeks *certiorari* to quash that decision on the ground that the review took place prior to the September 10, 1979 hearing date previously set. There is absolutely no merit in the application. There is likewise no merit in the application for *mandamus*. The precedents, reports and scholarly works cited in argument on Myers' behalf are unexceptionable in all respects but their relevance to the facts as they have been since Myers failed to return to jail on July 30, 1979. It would be an exercise of some considerable leisure, suited to the talents of a latter-day Lewis Carroll, to deal with the argument. Clearly, in the circumstances, the Court ought not exercise its discretion to quash the refusal of parole and/or to direct the Board to grant Myers parole.

The mandate of the Board to grant parole is set forth in paragraph 10(1)(a) of the *Parole Act*:²

10. (1) The Board may

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

Elle a dit ne pouvoir croire qu'en six mois d'emprisonnement, je n'arrivais pas à faire plus de progrès dans mes négociations avec Revenu Canada si je l'avais vraiment voulu. Elle a dit que j'étais redevable de la somme en question—et que c'était à moi [mot illisible] de prendre plus d'initiatives.

^a Dans le rapport comme dans la lettre, il est indiqué que l'audition de la demande de libération conditionnelle totale serait reprise le 10 septembre 1979.

^b Le 28 juillet 1979, à 18 h, Myers fut libéré pour une absence temporaire sans escorte de 48 heures. Il n'est pas allé à un rendez-vous avec son avocat. Il n'est pas retourné au pénitencier à l'expiration de la permission. Il est resté en liberté à l'étranger.

^c Le 13 septembre 1979, dans une lettre adressée à Myers à Spokane, dans l'État de Washington, aux États-Unis, apparemment en réponse à une lettre de ce dernier, la Commission l'a ainsi avisé:

^d [TRADUCTION] ... le 30 août 1979, la Commission a fait un nouvel examen de votre dossier. Comme vous êtes à présent en liberté, elle a voté le rejet de votre demande de libération conditionnelle de jour et de votre demande de libération conditionnelle totale.

^e Myers demande un bref de *certiorari* pour faire annuler cette décision précitée, pour le motif que l'examen a été fait avant le 10 septembre 1979, date fixée pour l'audition. Cette demande ainsi que la demande de *mandamus* sont absolument sans fondement. A tous les égards, la jurisprudence, les rapports et les ouvrages académiques cités dans les plaidoiries pour le compte de Myers sont irréprochables, sauf qu'ils ne s'appliquent pas aux circonstances de l'espèce depuis que Myers ne rentra pas au pénitencier le 30 juillet 1979. L'examen de cet argument constituerait un exercice purement théorique, digne de la plume d'un Lewis Carroll des temps modernes. Évidemment, en l'espèce, la Cour ne doit pas exercer sa discrétion pour annuler la décision de rejeter la demande de libération conditionnelle et pour ordonner à la Commission d'accorder la libération conditionnelle à Myers.

ⁱ L'alinéa 10(1)a) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* énonce de la manière suivante le pouvoir de la Commission d'accorder la libération conditionnelle²:

10. (1) La Commission peut

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

² R.S.C. 1970, c. P-2.

² S.R.C. 1970, c. P-2.

- (i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,
- (ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant of parole, and
- (iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society;

Since Myers' application for parole has, on other grounds, been properly refused and since parole from the presently interrupted sentence may be among the least of his concerns, if, as and when he returns, or is returned, to Canada, the present application for prohibition may be regarded as somewhat academic. However, I accept the argument that there are well-defined issues between the parties that should be disposed of. They are whether either or both of the following are proper considerations for the Board in the exercise of its discretion to grant parole:

1. Conclusion of a settlement of the tax liability; and
2. Myers' efforts to reach a settlement.

While settlement of the tax liability would be conclusive proof of the bona fides of Myers' efforts to reach such a settlement, there is an important distinction. It is no part of the function of the Board to withhold parole for the purpose of assisting the fisc in its collection efforts.³ On the other hand, tax evasion is the offence for which Myers was incarcerated and it is from that incarceration that he seeks parole. The attitude of any convict to the satisfaction of the civil liability incidental to his offence is clearly among the factors to be weighed in deciding whether the inmate has derived the maximum benefit from his imprisonment. A major element of the benefit to be derived must, from the inmate's point of view, be a reduction of the likelihood that he will repeat. Inferences material to that question may certainly be drawn from his attitude toward the financial obligations incidental to his prior offence or offences. The tax evader is in no different position than any other cheater whose actions are deemed criminal at law. The Board is no more entitled to ignore Myers' attitude toward settlement of his tax liability

³ *Roncarelli v. Duplessis* [1959] S.C.R. 121.

- (i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
- (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
- (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;

Comme la demande de libération conditionnelle de Myers a été, à bon droit, rejetée pour d'autres motifs et comme sa peine est actuellement interrompue et que sa libération conditionnelle doit être le moindre de ses soucis, s'il revient, ou est ramené au Canada, on peut considérer cette demande de bref de prohibition comme quelque peu théorique. Toutefois, j'admets l'allégation selon laquelle il y a entre les parties des points litigieux bien définis qu'il conviendrait de trancher. Il s'agit de déterminer si l'une ou l'autre des considérations suivantes, ou les deux à la fois, constitue un ou des éléments dont la Commission peut valablement tenir compte dans l'exercice de sa discrétion d'accorder la libération conditionnelle:

1. La conclusion d'un accord pour le paiement de l'impôt; et
2. Les efforts de Myers pour arriver à un tel accord.

S'il est vrai qu'un règlement relatif à l'impôt impayé serait une preuve concluante que Myers était de bonne foi dans ses efforts pour y parvenir, il y a une distinction importante à faire. La Commission n'a pas pour fonction de refuser la libération conditionnelle afin d'aider le fisc dans ses efforts de recouvrement³. D'un autre côté, Myers a été incarcéré pour évasion fiscale et c'est parce qu'il est ainsi emprisonné qu'il demande la libération conditionnelle. Pour décider si le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement, il faut évidemment examiner, parmi d'autres éléments, l'attitude du détenu à l'égard de la réparation de la faute civile découlant de son acte criminel. Du point de vue du détenu, un élément important de cet avantage est la réduction de la probabilité de récidive. Des déductions se rapportant à cette question peuvent certainement être tirées de son attitude à l'égard de ses obligations financières découlant de son ou de ses délits antérieurs. Celui qui fraude le fisc ne diffère en rien de tout autre fraudeur dont l'acte est réputé criminel en vertu de la loi. La Commission n'a pas plus le

³ *Roncarelli c. Duplessis* [1959] R.C.S. 121.

ity than it would be entitled to ignore the attitude of an embezzler to restitution. There are distinct qualities to the different offences but, in each, the attitude toward satisfaction of the incidental debt is properly to be taken into account by the Board in the exercise of its discretion under subsection 10(1).

The Board clearly, and properly, had in mind Myers' efforts to reach a settlement. It may also have had in mind the conclusion of such a settlement as a relevant factor in itself rather than as evidence of his efforts; if so, it was wrong. Should another application come before it, the Board should not regard failure to reach a settlement as being material in itself but should look to the reasons for that failure, in so far as they may reasonably be ascribed to Myers.

Much is made of the alleged impossibility of Myers doing anything while incarcerated inasmuch as he has no assets in Canada and his assets abroad are in a safety deposit box which only he can enter. Any but the totally naive would reject that in the absence of proof that the laws of the undisclosed foreign jurisdiction are so unusual as to preclude access by an attorney or otherwise than by Myers alone and in person. In any event, it is no excuse for not negotiating.

It is argued that the Board had no right to stipulate any condition, not provided in the Act, as a prerequisite to hearing an application for parole. I agree, but that is not what the Board did. The Board gave advance notice of something that it proposed to take into account when it did hear the application. That was not only legal, it was eminently sensible and proper, predicated on the assumption that Myers wished his application to be disposed of quickly as well as favourably.

JUDGMENT

The application is dismissed with costs.

droit de passer outre à l'attitude de Myers à l'égard du règlement de sa dette fiscale qu'elle n'en a de passer outre à celle d'un auteur de détournement de fonds à l'égard de son obligation de restitution. Chaque acte criminel a des particularités différentes, mais dans chaque cas, dans l'exercice de sa discrétion en vertu du paragraphe 10(1), la Commission prend valablement en considération l'attitude du détenu à l'égard du paiement de sa dette découlant de l'acte criminel.

La Commission a évidemment, et valablement, pris en considération les efforts de Myers pour arriver à un règlement. Elle a également pu considérer la conclusion d'un tel règlement comme un élément pertinent en soi plutôt que comme indication de ses efforts; si c'est ce qu'elle a fait, elle a eu tort. Si elle est saisie d'une autre demande, la Commission ne devrait pas considérer le défaut de règlement comme un élément important en soi, mais devrait plutôt examiner les motifs de ce défaut, dans la mesure où ils peuvent raisonnablement être imputés à Myers.

On a beaucoup insisté sur la prétendue impossibilité pour Myers de faire quoi que ce soit durant son incarcération vu qu'il n'a aucun bien au Canada et que ses biens à l'étranger sont dans un compartiment de coffre-fort auquel lui seul a accès. A moins d'être absolument naïf, n'importe qui rejetterait une telle allégation en l'absence de preuve que les lois du pays étranger non divulgué sont tellement inhabituelles qu'elles interdisent à tous, même à un procureur, l'accès à ce coffre, sauf à Myers lui-même, en personne. En tout cas, ce n'est pas une excuse pour ne pas entreprendre des négociations.

On a allégué que la Commission n'avait le droit de stipuler aucune condition qui n'est pas prévue dans la Loi, comme préalable à l'audition de la demande de libération conditionnelle. Je suis d'accord, mais ce n'est pas ce que la Commission a fait. Elle a donné préavis de quelque chose dont elle entendait tenir compte à l'audition de la demande. Non seulement cela était-il conforme à la loi, mais aussi éminemment raisonnable et pertinent, fondé sur la présomption que Myers voulait que sa demande fût examinée rapidement et favorablement.

JUGEMENT

La demande est rejetée avec dépens.