

**Attorney General of Canada and
James Blackler also known as Jim
Blackler** *Appellants*

v.

Michiel McArthur *Respondent*

and

**Attorney General of British Columbia,
Roland Anglehart Sr., Roland Anglehart
Jr., Bernard Arseneault, Héliodore Aucoin,
Albert Benoît, Robert Boucher, Elide Bulger,
Gérard Cassivi, Jean-Gilles Chiasson,
Ludger Chiasson, Martin M. Chiasson, Rémi
Chiasson, 2973-0819 Québec inc., 2973-1288
Québec inc., 3087-5199 Québec inc., Robert
Collin, Roméo G. Cormier, Marc Couture,
Les Crustacées de Gaspé ltée, Lino Desbois,
Randy Deveau, Carol Duguay, Charles-Aimé
Duguay, Denis Duguay, Donald Duguay,
Marius Duguay, Edgar Ferron, Armand
Fiset, Livain Foulem, Claude Gionest, Jocelyn
Gionet, Simon J. Gionet, Aurèle Godin, Valois
Goupil, Aurélien Haché, Donald R. Haché,
Gaëtan Haché, Guy Haché, Jacques E. Haché,
Jason-Sylvain Haché, Jean-Pierre Haché,
Jacques A. Haché, René Haché, Rhéal Haché,
Robert F. Haché, Alban Hautcœur, Fernand
Hautcœur, Jean-Claude Hautcœur, Gregg
Hinkley, Jean-Pierre Huard, Réjean Leblanc,
Christian Lelièvre, Elphège Lelièvre, Jean-
Elie Lelièvre, Jules Lelièvre, Dassise Mallet,
Delphis Mallet, Francis Mallet, Jean-Marc
Marcoux, André Mazerolle, Eddy Mazerolle,
Gilles A. Noël, Lévis Noël, Martin Noël,
Nicolas Noël, Onésime Noël, Raymond Noël,
Francis Parisé, Domitien Paulin, Sylvain
Paulin, Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc.,
Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II
inc., Pêcheries Jimmy L. ltée, Pêcheries J.V.L.
ltée, Pêcheries Ray-L. inc., Les Pêcheries
Serge-Luc inc., Roger Pinel, Claude Poirier,**

**Procureur général du Canada et James
Blackler, aussi connu sous le nom de Jim
Blackler** *Appellants*

c.

Michiel McArthur *Intimé*

et

**Procureur général de la Colombie-
Britannique, Roland Anglehart père, Roland
Anglehart fils, Bernard Arseneault, Héliodore
Aucoin, Albert Benoît, Robert Boucher, Elide
Bulger, Gérard Cassivi, Jean-Gilles Chiasson,
Ludger Chiasson, Martin M. Chiasson, Rémi
Chiasson, 2973-0819 Québec inc., 2973-1288
Québec inc., 3087-5199 Québec inc., Robert
Collin, Roméo G. Cormier, Marc Couture,
Les Crustacées de Gaspé ltée, Lino Desbois,
Randy Deveau, Carol Duguay, Charles-Aimé
Duguay, Denis Duguay, Donald Duguay,
Marius Duguay, Edgar Ferron, Armand
Fiset, Livain Foulem, Claude Gionest, Jocelyn
Gionet, Simon J. Gionet, Aurèle Godin, Valois
Goupil, Aurélien Haché, Donald R. Haché,
Gaëtan Haché, Guy Haché, Jacques E. Haché,
Jason-Sylvain Haché, Jean-Pierre Haché,
Jacques A. Haché, René Haché, Rhéal Haché,
Robert F. Haché, Alban Hautcœur, Fernand
Hautcœur, Jean-Claude Hautcœur, Gregg
Hinkley, Jean-Pierre Huard, Réjean Leblanc,
Christian Lelièvre, Elphège Lelièvre, Jean-
Elie Lelièvre, Jules Lelièvre, Dassise Mallet,
Delphis Mallet, Francis Mallet, Jean-Marc
Marcoux, André Mazerolle, Eddy Mazerolle,
Gilles A. Noël, Lévis Noël, Martin Noël,
Nicolas Noël, Onésime Noël, Raymond Noël,
Francis Parisé, Domitien Paulin, Sylvain
Paulin, Pêcheries Denise Quinn Syvrais inc.,
Pêcheries François inc., Pêcheries Jean-Yan II
inc., Pêcheries Jimmy L. ltée, Pêcheries J.V.L.
ltée, Pêcheries Ray-L. inc., Les Pêcheries
Serge-Luc inc., Roger Pinel, Claude Poirier,**

Produits Belle Baie Itée, Adrien Roussel, Jean-Camille Roussel, Mathias Roussel, Steven Roussy, Mario Savoie, Succession of Jean-Pierre Robichaud, Succession of Lucien Chiasson, Succession of Sylva Haché, Jean-Marc Sweeney, Michel Turbide, Réal Turbide, Donat Vienneau, Fernand Vienneau, Livain Vienneau and Rhéal Vienneau *Interveniers*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. McARTHUR

2010 SCC 63

File No.: 33043.

2010: January 20, 21; 2010: December 23.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Courts — Jurisdiction — Provincial superior courts — Action brought against Crown and federal official in Superior Court of Ontario seeking constitutional remedies and damages for wrongful or false imprisonment and for intentional or negligent infliction of emotional and mental distress — Whether plaintiff entitled to proceed by way of action in Superior Court of Ontario without first proceeding by way of judicial review in Federal Court — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18; Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.

Between 1994 and 1999, M spent approximately four years and six months in solitary confinement, segregation or in a special handling unit on instructions of B or other federal employees for whom the Crown is responsible. He did not seek to set aside the prison orders, but some years later filed a statement of claim in the Ontario Superior Court seeking damages and alleging that his detention had been arbitrary and constituted cruel and unusual punishment, contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. He claimed to have suffered severe emotional and psychological injury and harm. He also alleged that the decisions to place him in solitary confinement were made deliberately and maliciously or negligently. The Superior Court dismissed the claim on the basis of *Canada v. Grenier*, 2005 FCA

Produits Belle Baie Itée, Adrien Roussel, Jean-Camille Roussel, Mathias Roussel, Steven Roussy, Mario Savoie, succession de Jean-Pierre Robichaud, succession de Lucien Chiasson, succession de Sylva Haché, Jean-Marc Sweeney, Michel Turbide, Réal Turbide, Donat Vienneau, Fernand Vienneau, Livain Vienneau et Rhéal Vienneau *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. McARTHUR

2010 CSC 63

N° du greffe : 33043.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Tribunaux — Compétence — Cours supérieures provinciales — Action intentée contre la Couronne et un fonctionnaire fédéral devant la Cour supérieure de l'Ontario en vue d'obtenir des réparations constitutionnelles et des dommages-intérêts pour emprisonnement illégal ou séquestration et trouble émotionnel et souffrance morale infligés délibérément ou par négligence — Le demandeur peut-il engager une action devant la Cour supérieure de l'Ontario sans procéder d'abord par voie de contrôle judiciaire en Cour fédérale? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18; Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.

Entre 1994 et 1999, M a passé environ quatre ans et six mois en isolement cellulaire ou dans une unité spéciale de détention, sur l'ordre de B ou d'autres fonctionnaires fédéraux dont les actes engagent la responsabilité de la Couronne. Il n'a pas cherché à faire annuler les ordres d'isolement, mais quelques années plus tard, il a déposé une déclaration à la Cour supérieure de l'Ontario, réclamant des dommages-intérêts et affirmant que son isolement cellulaire était arbitraire et constituait une peine cruelle et inusitée, en violation de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il a dit avoir subi un préjudice émotionnel et psychologique grave. Il a aussi soutenu que les décisions ordonnant son isolement cellulaire avaient été prises de façon délibérée et avec malveillance ou par négligence. La Cour supérieure a rejeté la demande en se

348, [2006] 2 F.C.R. 287, but the Court of Appeal overturned the decision on the ground that relief by way of damages was available in the superior court.

Held: The appeal should be dismissed.

For the reasons set out in *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, a textual, contextual and purposive interpretation of the *Federal Courts Act* does not support the view that a plaintiff who claims to have suffered compensable loss as a result of an administrative decision must first have the lawfulness of the decision determined by the Federal Court. Further, the *Federal Courts Act* does not prevent provincial superior court scrutiny of the constitutionality of the conduct of federal officials. Here, the Superior Court is authorized to consider the validity of M's detention in the context of his damages claim, as well as the impact, if any, of any valid detention orders on Crown liability. The collateral attack doctrine does not support the Attorney General's jurisdictional challenge in light of the explicit statutory grant of jurisdiction to the provincial superior courts in the *Federal Courts Act* where "relief is claimed against the [federal] Crown" as well as the provisions of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

Cases Cited

Applied: *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; **overruled:** *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287; **referred to:** *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863; *R. v. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 9, 12, 24(1).
Constitution Act, 1867, s. 101.
Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20, ss. 3, 31, 32, 33.
Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620, ss. 21, 22.
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, s. 21.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 17, 18.

fondant sur *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, mais la Cour d'appel a infirmé sa décision au motif qu'il était possible d'obtenir une réparation sous forme de dommages-intérêts en cour supérieure.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Pour les motifs exprimés dans *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, une interprétation textuelle, contextuelle et téléologique de la *Loi sur les Cours fédérales* n'étaye pas l'opinion selon laquelle un demandeur qui prétend avoir subi un préjudice indemnisable en raison d'une décision administrative doit d'abord demander à la Cour fédérale de se prononcer sur la légalité de la décision. De plus, la *Loi sur les Cours fédérales* n'empêche pas une cour supérieure provinciale de procéder à l'examen de la constitutionnalité de la conduite de fonctionnaires fédéraux. En l'espèce, la Cour supérieure peut examiner la validité de l'isolement de M dans le contexte de son action en dommages-intérêts, ainsi que les répercussions, le cas échéant, d'un ordre d'isolement valide sur la responsabilité de la Couronne. Le principe de l'interdiction des contestations indirectes n'étaye pas la contestation de la compétence des cours supérieures provinciales, par le procureur général, vu la compétence dans « les cas de demande de réparation contre la Couronne » fédérale que leur confère explicitement la *Loi sur les Cours fédérales* et la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; **arrêt renversé :** *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; **arrêts mentionnés :** *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863; *R. c. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262; *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 9, 12, 24(1).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 101.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 21.
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20, art. 3, 31, 32, 33.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 17, 18.
Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620, art. 21, 22.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Borins and Feldman JJ.A.), 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, 303 D.L.R. (4th) 626, 245 O.A.C. 91, 86 Admin. L.R. (4th) 163, 40 C.E.L.R. (3d) 183, [2008] O.J. No. 5291 (QL), 2008 CarswellOnt 7826, setting aside a decision of Pedlar J., 2006 CarswellOnt 9820. Appeal dismissed.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine and Bernard Letarte, for the appellants.

John A. Ryder-Burbidge, for the respondent.

Written submissions only for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Patrick Ferland and David Quesnel, for the interveners Roland Anglehart Sr. et al.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — The question raised by this appeal is whether a prison inmate who seeks damages in the Ontario Superior Court of Justice against federal prison authorities for arbitrary detention and alleged mistreatment over a decade ago must first seek judicial review in the Federal Court to quash the segregation orders that are the basis of his claim.

[2] As in the companion case of *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, released concurrently, the Attorney General of Canada characterizes the damages claim as a collateral attack on an administrative decision, here the segregation orders, and contests the jurisdiction of the provincial superior court to proceed unless and until the orders are set aside by the Federal Court. Until that happens, he says, the Crown and its servants are fully protected from liability by the statutory authority granted by the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20. For the reasons given in *TeleZone*,

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Borins et Feldman), 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19, 303 D.L.R. (4th) 626, 245 O.A.C. 91, 86 Admin. L.R. (4th) 163, 40 C.E.L.R. (3d) 183, [2008] O.J. No. 5291 (QL), 2008 CarswellOnt 7826, qui a infirmé une décision du juge Pedlar, 2006 CarswellOnt 9820. Pourvoi rejeté.

Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine et Bernard Letarte, pour les appelants.

John A. Ryder-Burbidge, pour l'intimé.

Argumentation écrite seulement pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Patrick Ferland et David Quesnel, pour les intervenants Roland Anglehart père et autres.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Le pourvoi soulève la question de savoir si, pour réclamer des dommages-intérêts contre les autorités carcérales fédérales devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour détention arbitraire et mauvais traitements prétendument subis il y a plus de 10 ans, un détenu doit au préalable présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour faire annuler les ordres d'isolement cellulaire sur lesquels repose son recours.

[2] Comme dans le pourvoi connexe *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, tranché concurremment, le procureur général du Canada qualifie la demande de dommages-intérêts de contestation indirecte d'une décision administrative, en l'occurrence les ordres d'isolement, et conteste la compétence de la cour supérieure provinciale d'instruire la demande tant que ces ordres n'auront pas été annulés par la Cour fédérale. Il soutient que, d'ici là, la Couronne et ses fonctionnaires sont totalement à l'abri d'un recours en responsabilité, vu le pouvoir d'origine législative que leur confère la *Loi sur le système correctionnel*

I believe this objection to provincial superior court jurisdiction is not well founded. The Ontario Court of Appeal so held. I agree with that decision. I would dismiss the appeal.

I. Facts

[3] In October 1994, while on parole in respect of a previous conviction, Mr. McArthur was arrested and charged with numerous offences including robbery, kidnapping, attempted murder and assault causing bodily harm. He was brought to Millhaven, a federal institution, to await trial. The appellant James Blackler was the warden of Millhaven at that time. According to the allegations in the amended statement of claim, which for present purposes are to be taken as capable of proof, Mr. McArthur was kept in solitary confinement for approximately 18 months at Millhaven on the instructions of Mr. Blackler or other federal employees for whom the Crown is responsible.

[4] In May 1996, Mr. McArthur was voluntarily transferred from Millhaven to the Kingston Penitentiary. Just prior to Mr. McArthur's arrival there, Mr. Blackler became the warden of the penitentiary and, so it is alleged in the amended statement of claim, caused Mr. McArthur to be placed in solitary confinement for another 14 months. This was all done, it is alleged, with "animus and malicious ill-will (*sic*)" (para. 24).

[5] Subsequently, the Correctional Service of Canada ("CSC") transferred Mr. McArthur to the Special Handling Unit at Ste-Anne-des-Plaines, where he was again put in solitary confinement, this time for four months. In total, Mr. McArthur spent approximately four years and six months in solitary confinement, segregation or in a special handling unit between 1994 and 1999.

[6] Mr. McArthur alleges that he suffered losses as a result of four years and six months of

et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20. Pour les motifs exposés dans *TeleZone*, j'estime que cette objection à la compétence de la cour supérieure provinciale n'est pas fondée. C'est ce qu'a décidé la Cour d'appel de l'Ontario. Je suis d'accord avec cette décision et je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

I. Faits

[3] En octobre 1994, alors qu'il était en libération conditionnelle par suite d'une déclaration de culpabilité antérieure, M. McArthur a été arrêté et accusé de nombreuses infractions, dont vol qualifié, enlèvement, tentative de meurtre et voies de fait causant des lésions corporelles. Il a été incarcéré à Millhaven, une institution fédérale, en attendant son procès. L'appelant James Blackler était le directeur de Millhaven à cette époque. Selon les allégations faites dans la déclaration modifiée, qu'il faut considérer comme pouvant être prouvées pour les besoins du présent pourvoi, M. McArthur a été gardé en isolement cellulaire pendant environ 18 mois à Millhaven sur l'ordre de M. Blackler ou d'autres fonctionnaires fédéraux dont les actes engagent la responsabilité de la Couronne.

[4] En mai 1996, M. McArthur a été transféré avec son consentement de Millhaven au pénitencier de Kingston. Juste avant l'arrivée de M. McArthur à ce pénitencier, M. Blackler en est devenu le directeur et, selon ce qui est allégué dans la déclaration modifiée, il a ordonné que M. McArthur soit placé en isolement cellulaire pendant encore 14 mois. Selon la déclaration, cela a été fait avec [TRADUCTION] « animosité et malveillance » (par. 24).

[5] Par la suite, le Service correctionnel du Canada (« SCC ») a transféré M. McArthur à l'unité spéciale de détention de Ste-Anne-des-Plaines, où il a été placé une fois de plus en isolement cellulaire, pendant quatre mois cette fois. Au total, M. McArthur a passé environ quatre ans et six mois en isolement cellulaire ou dans une unité spéciale de détention entre 1994 et 1999.

[6] M. McArthur dit avoir subi un [TRADUCTION] « préjudice émotionnel et psychologique grave »

involuntary solitary confinement in the form of “severe emotional and psychological *injury and harm*” (para. 26 (emphasis in original)). He was denied private family visits “routinely granted to other inmates whose circumstances [were] similar” (para. 24) as well as schooling, rehabilitation programs and “inmate leisure activities” (para. 25). Moreover, he says the same actions caused his wife and his daughter to suffer severe emotional and psychological harm, as “they were denied contacts and visits with [him] routinely granted to other inmates” (para. 26).

[7] Mr. McArthur insists that his detention in solitary confinement (sometimes referred to as a “prison within a prison”) was arbitrary and constituted cruel and unusual punishment, contrary to ss. 9 and 12 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. He further alleges that the respondents failed to comply with the *Corrections and Conditional Release Act*, which, together with its regulations and the directives of the Commissioner of Corrections, governs the circumstances in which an inmate may be placed in solitary confinement. Mr. McArthur alleges the series of decisions to place and retain him in solitary confinement for such an extensive period of time was made deliberately and maliciously, or, in the alternative, negligently. He seeks damages for wrongful or false imprisonment, and for the intentional or negligent infliction of emotional and mental distress. Mr. McArthur does not seek to set aside the segregation orders, whose practical effects were exhausted over 10 years ago when he was eventually released from solitary confinement.

II. Judicial History

A. *Superior Court of Ontario (Pedlar J.), 2006 CarswellOnt 9820*

[8] The motions judge accepted the Attorney General’s argument based on the decision of the Federal Court of Appeal in *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, which was decided on similar facts. He concluded that to permit the damages action to proceed in the

(par. 26 (en italique dans l’original)) en raison de son isolement involontaire pendant quatre ans et six mois. Il s’est vu refuser des visites familiales privées [TRADUCTION] « habituellement accordées aux autres détenus se trouvant dans une situation semblable » (par. 24), ainsi que des cours, des programmes de réadaptation et des « loisirs » (par. 25). De plus, il affirme que ces mêmes actes ont également causé un préjudice émotionnel et psychologique grave à sa femme et à sa fille puisqu’on [TRADUCTION] « leur a refusé le droit de communiquer avec [lui] et de [lui] rendre visite, un droit habituellement accordé à la famille des autres détenus » (par. 26).

[7] M. McArthur affirme que son isolement cellulaire (que l’on appelle parfois une « prison à l’intérieur d’une prison ») était arbitraire et constituait une peine cruelle et inusitée, en violation des art. 9 et 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il ajoute que les intimés n’ont pas observé la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, laquelle, avec ses règlements et les directives du commissaire du Service correctionnel, régit les circonstances dans lesquelles un détenu peut être placé en isolement cellulaire. Selon M. McArthur, les décisions successives ordonnant son isolement cellulaire pendant une période aussi longue ont été prises de façon délibérée et avec malveillance ou, subsidiairement, par négligence. Il réclame des dommages-intérêts pour emprisonnement illégal ou séquestration et pour trouble émotionnel et souffrance morale infligés délibérément ou par négligence. M. McArthur ne cherche pas à faire annuler les ordres d’isolement, sans effet concret depuis plus de 10 ans, soit depuis que son isolement cellulaire a pris fin.

II. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure de l’Ontario (le juge Pedlar), 2006 CarswellOnt 9820*

[8] Le juge des requêtes a accepté l’argument du procureur général fondé sur l’arrêt de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, qui présentait des faits similaires. Selon lui, permettre à la Cour supérieure d’instruire l’action en dommages-intérêts

Superior Court would disregard or deny the intention clearly expressed by Parliament in the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, to grant the Federal Court *exclusive* jurisdiction in matters of judicial review. Accordingly, a plaintiff who claims to have suffered compensable loss as a result of an administrative decision must first have the lawfulness of the decision determined by the Federal Court. The motions judge stated, “I don’t think the Ontario Superior Court has jurisdiction until that’s done” (para. 8).

B. *Ontario Court of Appeal (Laskin, Borins and Feldman J.J.A.)*, 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19

[9] In a unanimous decision authored by Borins J.A., the court concluded that “*Grenier* was not correctly decided” (para. 100). The Attorney General had not established that the plaintiff’s claims fit “squarely within s. 18(1)” (para. 94) of the *Federal Courts Act* which, in the court’s view, is concerned with remedies:

In none of the cases is a remedy sought that comes within the prerogative writs or extraordinary remedies of s. 18. Section 18 does not empower the Federal Court to award damages, which are sought [here]. . . .

. . . Causes of action in contract or tort are distinct from the prerogative writs and extraordinary remedies described in s. 18. Shortly put, relief by way of damages is not a form of relief contemplated by s. 18. [paras. 94-95]

Accordingly, the appeal was allowed.

III. Relevant Provisions

[10] *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20

3. [Purpose of correctional system] The purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by

(a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and

revient à négliger ou à nier l’intention, clairement exprimée par le législateur dans la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, d’octroyer à la Cour fédérale compétence *exclusive* en matière de contrôle judiciaire. Par conséquent, un demandeur qui prétend avoir subi un préjudice indemnisable en raison d’une décision administrative doit d’abord demander à la Cour fédérale de se prononcer sur la légalité de la décision. Le juge des requêtes a dit ce qui suit : [TRADUCTION] « Je ne pense pas que la Cour supérieure de justice de l’Ontario ait compétence tant que cela n’est pas fait » (par. 8).

B. *Cour d’appel de l’Ontario (les juges Laskin, Borins et Feldman)*, 2008 ONCA 892, 94 O.R. (3d) 19

[9] Dans un jugement unanime rédigé par le juge Borins, la Cour d’appel a conclu que [TRADUCTION] « l’arrêt *Grenier* est incorrect » (par. 100). Le procureur général n’avait pas établi que les prétentions du demandeur [TRADUCTION] « étaient clairement visées par le par. 18(1) » (par. 94) de la *Loi sur les Cours fédérales*, dont la Cour d’appel dit qu’il est axé sur les recours :

[TRADUCTION] Dans aucun des dossiers, un recours faisant partie des brefs de prérogative ou des recours extraordinaires visés par l’art. 18 n’a été exercé. L’article 18 ne permet pas à la Cour fédérale d’accorder des dommages-intérêts, ce qui est réclamé [en l’espèce]. . .

. . . Les causes d’action en matière contractuelle ou délictuelle sont distinctes des brefs de prérogative et des recours extraordinaires décrits à l’art. 18. En résumé, une réparation sous forme de dommages-intérêts n’est pas un type de réparation prévu à l’art. 18. [par. 94-95]

Par conséquent, l’appel a été accueilli.

III. Dispositions pertinentes

[10] *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20

3. [But du système correctionnel] Le système correctionnel vise à contribuer au maintien d’une société juste, vivant en paix et en sécurité, d’une part, en assurant l’exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d’autre part, en aidant au moyen de programmes

(b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

Administrative Segregation

31. (1) [Purpose] The purpose of administrative segregation is to keep an inmate from associating with the general inmate population.

(2) [Duration] Where an inmate is in administrative segregation in a penitentiary, the Service shall endeavour to return the inmate to the general inmate population, either of that penitentiary or of another penitentiary, at the earliest appropriate time.

(3) [Grounds for confining inmate in administrative segregation] The institutional head may order that an inmate be confined in administrative segregation if the institutional head believes on reasonable grounds

(a) that

(i) the inmate has acted, has attempted to act or intends to act in a manner that jeopardizes the security of the penitentiary or the safety of any person, and

(ii) the continued presence of the inmate in the general inmate population would jeopardize the security of the penitentiary or the safety of any person,

(b) that the continued presence of the inmate in the general inmate population would interfere with an investigation that could lead to a criminal charge or a charge under subsection 41(2) of a serious disciplinary offence, or

(c) that the continued presence of the inmate in the general inmate population would jeopardize the inmate's own safety,

and the institutional head is satisfied that there is no reasonable alternative to administrative segregation.

32. [Considerations governing release] All recommendations to the institutional head referred to in paragraph 33(1)(c) and all decisions by the institutional head to release or not to release an inmate from administrative segregation shall be based on the considerations set out in section 31.

33. (1) [Case to be reviewed] Where an inmate is involuntarily confined in administrative segregation, a

appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Isolement préventif

31. (1) [Objet] L'isolement préventif a pour but d'empêcher un détenu d'entretenir des rapports avec l'ensemble des autres détenus.

(2) [Retour parmi les autres détenus] Le détenu en isolement préventif doit être replacé le plus tôt possible parmi les autres détenus du pénitencier où il est incarcéré ou d'un autre pénitencier.

(3) [Motifs d'isolement préventif] Le directeur du pénitencier peut, s'il est convaincu qu'il n'existe aucune autre solution valable, ordonner l'isolement préventif d'un détenu lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire, selon le cas :

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

b) que son maintien parmi les autres détenus peut nuire au déroulement d'une enquête pouvant mener à une accusation soit d'infraction criminelle soit d'infraction disciplinaire grave visée au paragraphe 41(2);

c) que le maintien du détenu au sein de l'ensemble des détenus mettrait en danger sa sécurité.

32. [Considérations] Les recommandations faites aux termes du paragraphe 33(1) et les décisions que prend le directeur en matière d'isolement préventif sont fondées sur les principes ou critères énoncés à l'article 31.

33. (1) [Réexamen] Lorsque l'isolement préventif est imposé au détenu, le directeur charge une ou plusieurs

person or persons designated by the institutional head shall

- (a) conduct, at the prescribed time and in the prescribed manner, a hearing to review the inmate's case;
- (b) conduct, at prescribed times and in the prescribed manner, further regular hearings to review the inmate's case; and
- (c) recommend to the institutional head, after the hearing mentioned in paragraph (a) and after each hearing mentioned in paragraph (b), whether or not the inmate should be released from administrative segregation.

Corrections and Conditional Release Regulations, SOR/92-620

21. (1) Where an inmate is involuntarily confined in administrative segregation, the institutional head shall ensure that the person or persons referred to in section 33 of the Act who have been designated by the institutional head, which person or persons shall be known as a Segregation Review Board, are informed of the involuntary confinement.

(2) A Segregation Review Board referred to in subsection (1) shall conduct a hearing

- (a) within five working days after the inmate's confinement in administrative segregation; and
- (b) at least once every 30 days thereafter that the inmate remains in administrative segregation.

(3) The institutional head shall ensure that an inmate who is the subject of a Segregation Review Board hearing pursuant to subsection (2)

- (a) is given, at least three working days before the hearing, notice in writing of the hearing and the information that the Board will be considering at the hearing;
- (b) is given an opportunity to be present and to make representations at the hearing; and
- (c) is advised in writing of the Board's recommendation to the institutional head and the reasons for the recommendation.

22. Where an inmate is confined in administrative segregation, the head of the region or a staff member in the regional headquarters who is designated by the head of the region shall review the inmate's case at least once

personnes de réexaminer périodiquement chaque cas, par une audition, selon les modalités réglementaires de temps et autres, et de lui faire après chaque réexamen des recommandations quant au maintien ou non du détenu en isolement préventif.

Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, DORS/92-620

21. (1) Lorsque l'isolement préventif est imposé au détenu, le directeur du pénitencier doit veiller à ce que la ou les personnes visées à l'article 33 de la Loi, qu'il a chargées de réexaminer les cas d'isolement préventif en tant que comité de réexamen des cas d'isolement, soient informées de l'isolement préventif du détenu.

(2) Le comité de réexamen des cas d'isolement visé au paragraphe (1) doit tenir une audition :

- a) dans les cinq jours ouvrables suivant l'isolement préventif du détenu;
- b) par la suite, au moins une fois tous les 30 jours tant qu'est maintenu l'isolement préventif du détenu.

(3) Le directeur du pénitencier doit veiller à ce que le détenu qui fait l'objet d'une audition du comité de réexamen des cas d'isolement conformément au paragraphe (2) :

- a) reçoive, au moins trois jours ouvrables avant l'audition, un avis écrit de l'audition et les renseignements que le comité entend examiner à l'audition;
- b) ait la possibilité d'assister à l'audition et d'y présenter ses observations;
- c) soit avisé par écrit de la recommandation faite par le comité au directeur du pénitencier et des motifs de celle-ci.

22. Lorsque le détenu est mis en isolement préventif, le responsable de la région ou l'agent de l'administration régionale désigné par lui doit examiner son cas au moins une fois tous les 60 jours pendant qu'il est en isolement

every 60 days that the inmate remains in administrative segregation to determine whether, based on the considerations set out in section 31 of the Act, the administrative segregation of the inmate continues to be justified.

IV. Analysis

[11] The important principle at stake in this appeal, as in *TeleZone*, is access to justice. With some notable exceptions, prison inmates are not rich people. Few can afford the luxury of a front-end judicial review procedure to argue about the validity of a segregation order already served where quashing the order is no longer of practical interest. Mr. McArthur may have some interest in the good governance of the prison system but at the moment he is looking for compensation. He may not get it, of course, but he ought to be given his day in court without being put through unnecessary and unproductive proceedings unless the applicable statutes clearly and explicitly compel him to detour to the Federal Court.

[12] For the reasons set out in the companion case of *TeleZone*, I believe that the Attorney General's argument exaggerates the legal effect of the grant in s. 18 of the *Federal Courts Act* of exclusive judicial review jurisdiction over federal decision makers. A textual, contextual and purposive interpretation of the *Federal Courts Act* does not support his case.

[13] As noted by the motions judge, the facts of this case closely resemble *Grenier*. In his amended statement of claim, Mr. McArthur pleads that the segregation orders were made "without just cause or excuse" (para. 12) and lacked "the reasonable grounds required under subsection 31(3) of the Act to justify placing [him] in involuntary administrative segregation" (para. 15). Clearly, he is putting in issue the lawfulness or validity of the segregation orders, but he does so as an element of a private law cause of action over which the provincial superior court has jurisdiction. There is nothing in the federal legislation that says the provincial courts can

préventif pour décider, selon les motifs énoncés à l'article 31 de la Loi, si le maintien de cette mesure est justifié.

IV. Analyse

[11] Un important principe est en jeu dans le présent pourvoi, comme dans *TeleZone*, soit celui de l'accès à la justice. Sauf quelques exceptions notables, les détenus ne sont pas riches. Seuls quelques-uns d'entre eux peuvent se permettre d'engager au départ une procédure de contrôle judiciaire pour contester la validité d'un ordre d'isolement une fois l'isolement terminé, alors que l'annulation de l'ordre ne présente plus aucun intérêt pratique. M. McArthur peut avoir un intérêt dans la bonne administration du système carcéral, mais il cherche actuellement à obtenir une indemnité. Il se peut, bien entendu, qu'il ne l'obtienne pas, mais il devrait pouvoir se faire entendre sans avoir à engager des procédures inutiles et improductives, à moins que les lois applicables le contraignent clairement et expressément à passer par la Cour fédérale.

[12] Pour les motifs exprimés dans l'arrêt connexe *TeleZone*, j'estime que l'argument du procureur général donne une trop grande portée juridique à l'attribution, par l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, d'une compétence exclusive en matière de contrôle judiciaire des actes des décideurs fédéraux. Une interprétation textuelle, contextuelle et téléologique de la *Loi sur les Cours fédérales* n'étaye pas ses prétentions.

[13] Comme l'a souligné le juge des requêtes, les faits de l'espèce ressemblent beaucoup à ceux de l'affaire *Grenier*. Dans sa déclaration modifiée, M. McArthur soutient que les ordres d'isolement ont été donnés [TRADUCTION] « sans raison ou excuse valable » (par. 12) et n'étaient pas fondés sur « les motifs raisonnables requis par le par. 31(3) de la Loi pour justifier [son] isolement préventif involontaire » (par. 15). De toute évidence, il met en cause la légalité ou la validité des ordres d'isolement, mais il le fait dans le cadre d'une cause d'action de droit privé à l'égard de laquelle la cour supérieure provinciale a compétence. Rien dans la législation fédérale

only determine some — but not all — elements of his monetary claims against the Crown.

[14] Moreover, the provincial superior court clearly has jurisdiction to hear Mr. McArthur's claim for compensation under s. 24(1) of the *Charter*. In *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, an argument was made on behalf of the federal Crown that because constitutional relief was sought against federal officials (including the Director of Investigation and Research under the federal *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, now repealed), all of whom fell within the definition of "federal board, commission or other tribunal", the *Federal Courts Act* (at the time titled *Federal Court Act*) had successfully ousted the jurisdiction of the British Columbia Supreme Court. This Court concluded that Parliament could not, by giving exclusive jurisdiction to the Federal Court over federal officials, deny the provincial superior courts their traditional subject matter jurisdiction over constitutional issues. In my opinion, the *Federal Courts Act* equally cannot operate to prevent provincial superior court scrutiny of the constitutionality of the conduct of federal officials. Section 101 of the *Constitution Act, 1867*, authorizes the creation of "additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada". The provincial superior courts retain their historic jurisdiction over the Constitution. This does not preclude concurrent jurisdiction over constitutional subject matters in the Federal Court, of course, but it is not and cannot be made exclusive. Accordingly, quite apart from s. 17 of the *Federal Courts Act*, the Ontario Superior Court had jurisdiction to deal with Mr. McArthur's *Charter* claim.

[15] Clearly, an issue before the Superior Court is whether the Crown defendants are covered by a defence of statutory authority, i.e., that the administrative segregation orders were lawfully made and

n'indique que les cours provinciales peuvent statuer sur certains éléments seulement — et non sur tous les éléments — de ses réclamations pécuniaires contre la Couronne.

[14] En outre, il ne fait aucun doute que la cour supérieure provinciale est compétente pour entendre la demande d'indemnisation de M. McArthur en vertu du par. 24(1) de la *Charte*. Dans *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, on a fait valoir au nom de la Couronne fédérale que, comme une réparation constitutionnelle était demandée contre des fonctionnaires fédéraux (y compris le directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23, une loi fédérale maintenant abrogée) qui répondaient tous à la définition d'un « office fédéral », la *Loi sur les Cours fédérales* (alors intitulée *Loi sur la Cour fédérale*) avait effectivement écarté la compétence de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Notre Cour a conclu que le législateur ne pouvait pas, en accordant à la Cour fédérale compétence exclusive à l'égard des fonctionnaires fédéraux, priver les cours supérieures provinciales de leur compétence traditionnelle à l'égard des questions constitutionnelles. À mon avis, la *Loi sur les Cours fédérales* ne peut pas non plus avoir pour effet d'empêcher une cour supérieure provinciale de procéder à l'examen de la constitutionnalité de la conduite de fonctionnaires fédéraux. L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet la création de « tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada ». Les cours supérieures provinciales conservent leur compétence historique à l'égard de la Constitution. Évidemment, cela n'écarte pas la compétence concurrente de la Cour fédérale sur les questions constitutionnelles, mais cette compétence n'est pas exclusive et elle ne peut le devenir. La Cour supérieure de justice de l'Ontario a donc compétence pour connaître de la demande de M. McArthur fondée sur la *Charte*, sans égard à l'art. 17 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[15] De toute évidence, la Cour supérieure de justice est saisie de la question de savoir si les défendeurs de la Couronne peuvent invoquer le moyen de défense de pouvoir d'origine législative, c.-à-d.

that the emotional and psychological trauma allegedly suffered by Mr. McArthur were an inevitable risk of his lawful detention in solitary confinement. Since this is the case, the Attorney General argues, the claimed losses are not actionable. However, with respect, the Superior Court can readily consider the validity of Mr. McArthur's detention in the context of a damages claim, as well as the impact, if any, of a *valid* order on Crown liability.

[16] While Mr. McArthur's damages claim could be characterized in some sense as a "collateral attack" on the segregation orders, I do not believe that such an "attack" is precluded by the *Federal Courts Act*. Government decision making lies at the heart of many, if not most claims to recover financial loss from the Crown. For the reasons outlined in *TeleZone*, I believe that the explicit statutory grant of jurisdiction to the provincial superior courts in respect of claims against the Crown in s. 17 of the *Federal Courts Act* and s. 21 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50, renders the collateral attack doctrine inapplicable here.

[17] The Superior Court has jurisdiction to entertain Mr. McArthur's damages claim (both in its tort and constitutional aspects) because its authority extends to "the person and the subject matter in question and, in addition, [because it] has authority to make the order sought": *Mills v. The Queen*, [1986] 1 S.C.R. 863, *per* McIntyre J., at p. 960, quoting Brooke J.A. in *R. v. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262, at p. 271, and *per* Lamer J. (as he then was), at p. 890. See also *R. v. Rahey*, [1987] 1 S.C.R. 588, at p. 603; *R. v. 974649 Ontario Inc.*, 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575, at para. 15; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765. There is nothing in the *Federal Courts Act* to give the Federal Court the exclusive jurisdiction to determine the lawfulness or validity of the order

plaider que les ordres d'isolement préventif ont été donnés en conformité avec la loi et que le traumatisme émotionnel et psychologique qu'aurait subi M. McArthur était un risque inévitable de sa détention légale en isolement cellulaire. Le procureur général affirme que tel est le cas et que, par conséquent, le préjudice allégué n'ouvre pas droit à une action. Cependant, soit dit en toute déférence, la Cour supérieure peut fort bien examiner la validité de la détention de M. McArthur dans le contexte d'une action en dommages-intérêts, ainsi que les répercussions, le cas échéant, d'un ordre *valide* sur la responsabilité de la Couronne.

[16] L'action en dommages-intérêts de M. McArthur pourrait, dans une certaine mesure, être qualifiée de « contestation indirecte » des ordres d'isolement, mais je ne crois pas qu'une telle « contestation » soit interdite par la *Loi sur les Cours fédérales*. Les décisions du gouvernement sont au cœur de bon nombre, voire de la plupart, des demandes d'indemnisation présentées contre la Couronne pour un préjudice pécuniaire. Pour les motifs exposés dans *TeleZone*, j'estime que le principe de l'interdiction des contestations indirectes est inapplicable en l'espèce, vu l'attribution explicite aux cours supérieures provinciales de la compétence à l'égard des réclamations visant la Couronne, à l'art. 17 de la *Loi sur les Cours fédérales* et à l'art. 21 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50.

[17] La Cour supérieure a compétence pour instruire l'action en dommages-intérêts de M. McArthur (sur les plans délictuel et constitutionnel) car elle possède une compétence « *ratione personae* et *ratione materiae* [...] et [elle] détient en outre le pouvoir de rendre l'ordonnance sollicitée » : *Mills c. La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, le juge McIntyre, p. 960, citant le juge Brooke de la Cour d'appel dans *R. c. Morgentaler* (1984), 41 C.R. (3d) 262, p. 271, et le juge Lamer (plus tard Juge en chef), p. 890. Voir aussi *R. c. Rahey*, [1987] 1 R.C.S. 588, p. 603; *R. c. 974649 Ontario Inc.*, 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575, par. 15; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765. Aucune disposition de la *Loi sur les Cours fédérales* ne prévoit que la Cour fédérale a compétence exclusive pour se prononcer sur

of a “federal board, commission or other tribunal” when Mr. McArthur does not seek any of the remedies listed in s. 18 of the *Federal Courts Act*, and when the practical effects of the segregation orders he complains of are spent, and such orders are now simply one element in a private law cause of action against the Crown and a federal official. To hold otherwise would undermine an explicit statutory grant of jurisdiction to the superior courts of the provinces and would be for formalistic reasons that are neither compelling nor consistent with promotion of access to justice in a direct and cost efficient manner.

V. Conclusion

[18] I would dismiss the appeal with costs throughout to Mr. McArthur and order that the Superior Court has jurisdiction over his claim.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellants: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Ryder-Burbidge Hurley Fasano, Kingston.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Vancouver.

Solicitors for the interveners Roland Anglehart Sr. et al.: Heenan Blaikie, Montréal.

la légalité ou la validité de la décision d’un « office fédéral » dans un cas où M. McArthur ne sollicite aucune des réparations énumérées à l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* et où les ordres d’isolement dont il se plaint n’ont plus d’effet concret. Ces ordres ne constituent maintenant qu’un élément d’une cause d’action de droit privé intentée contre la Couronne et un fonctionnaire fédéral. Conclure le contraire minerait la compétence conférée expressément par la loi aux cours supérieures provinciales, et ce, pour des raisons formalistes qui ne sont ni impérieuses ni compatibles avec la promotion d’un accès direct, et sans frais inutiles, à la justice.

V. Conclusion

[18] Je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur de M. McArthur devant toutes les cours et de déclarer que la Cour supérieure a compétence pour instruire sa demande.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur des appelants : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l’intimé : Ryder-Burbidge Hurley Fasano, Kingston.

Procureur de l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Vancouver.

Procureurs des intervenants Roland Anglehart père et autres : Heenan Blaikie, Montréal.