

T-2024-01  
2003 FC 1299

T-2024-01  
2003 CF 1299

**Arthur Froom** (*Applicant*)

**Arthur Froom** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Justice** (*Respondent*)

**Le ministre de la Justice** (*défendeur*)

**INDEXED AS: FROOM v. CANADA (MINISTER OF JUSTICE)**  
**(F.C.)**

**RÉPERTORIÉ: FROOM c. CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)**  
**(C.F.)**

Federal Court, Layden-Stevenson J.—Toronto, August 12, 13, September 2; Ottawa, November 7, 2003.

Cour fédérale, juge Layden-Stevenson—Toronto, 12 et 13 août, 2 septembre; Ottawa, 7 novembre 2003.

*Extradition — Application for judicial review of authority to proceed (ATP)—Applicant initially arrested in Toronto under Immigration Act on various grounds including wanted in U.S.A. for insurance fraud — U.S.A. requesting extradition as indicted by grand jury to stand trial for fraud — Minister's motion to strike judicial review application granted by Prothonotary, reversed by Judge — Issue whether Court having jurisdiction to review ATP — Application denied — Extradition explained — Extradition hearing similar to preliminary enquiry — History of Canadian extradition legislation reviewed — Current Act designed to modernize process in response to growth of transnational crime — Rules of evidence relaxed — Justice Minister, not extradition judge, now determines equivalency of offences — Minister's argument: Court should decline jurisdiction as adequate, alternative remedies available — Act does not oust jurisdiction re: ATP decisions — Purposes of ATP — Why extradition laws to be liberally construed — ATP reviewable by F.C. — Judicial review should be available at outset of process — Minister's argument ATP non-reviewable as interlocutory ignoring unique nature of extradition proceeding — Applicable review standard — High level of deference appropriate based on pragmatic, functional analysis — Applicant's argument re: Treaty non-compliance not meeting judicial review threshold, lacking evidentiary basis — ATP not quashed as lacking particularity — Kowbel v. The Queen distinguished as applicant indicted for conspiracy with wife, others known, unknown — Statutory requirements for ATP, indictment differ — Extradition important part of criminal justice system but not equated to criminal trial process — Criminal law technicalities have limited application to extradition — Argument abuse of process for delay aggravated by initial resort to deportation unsupported by evidence Minister not acting in pursuit of legitimate objectives — Abuse of process argument could be made to Minister prior to surrender — Statute requires Minister to determine whether surrender unjust — Minister not wrongfully delegating power to issue ATP to Departmental senior counsel — As conflicting Ontario Superior Court decisions, cannot be said matter*

*Extradition — Demande de contrôle judiciaire d'un arrêté introductif d'instance — Le demandeur a d'abord été arrêté à Toronto en vertu de la Loi sur l'immigration sous des allégations diverses, notamment qu'il serait recherché aux États-Unis pour des accusations de fraude — Extradition demandée par les États-Unis car il a été mis en accusation par un grand jury afin d'être jugé pour des infractions en matière de fraude — La requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire présentée par le ministre a été accueillie par un protonotaire mais renversée par un juge — La question est de savoir si la Cour avait compétence pour procéder à l'examen judiciaire d'une décision relative à la délivrance d'un arrêté introductif d'instance — Demande rejetée — Explications données en matière d'extradition — Une audience d'extradition est semblable à une enquête préliminaire — Historique des lois canadiennes en matière d'extradition — La Loi actuelle a été conçue pour moderniser le processus d'extradition et pour répondre à l'augmentation de la criminalité transnationale — Règles de preuve assouplies — C'est maintenant le ministre de la Justice qui établit la correspondance avec des infractions canadiennes comparables plutôt que le juge d'extradition — Argument du ministre: la Cour devrait refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour accorder le contrôle judiciaire car il existe un recours subsidiaire adéquat — La Loi ne prive pas la Cour fédérale de sa compétence pour examiner un arrêté introductif d'instance — Objets visés par les arrêtés introductifs d'instance — Pourquoi les lois relatives à l'extradition doivent être interprétées de façon large — La Cour fédérale a compétence quant au contrôle judiciaire d'un arrêté introductif d'instance — Le contrôle judiciaire devrait pouvoir être demandé dès que le processus est enclenché — Le ministre prétend que l'arrêté introductif d'instance ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire car il est une décision de nature interlocutoire qui ne tient pas compte du caractère unique du processus d'extradition — Norme de contrôle applicable — Un degré élevé de retenue judiciaire est approprié selon l'analyse pragmatique et fonctionnelle — La prétention du demandeur quant au non-respect du traité*

*squarely within jurisdiction of extradition judge — “Delegatus non potest delegare” maxim now less followed as courts recognize necessity for implied delegation for efficient public administration — Minister can delegate s. 15 power.*

*d'extradition entre le Canada et les États-Unis ne respecte pas le seuil relatif au contrôle judiciaire et n'est pas étayée par la preuve — L'arrêt introductif d'instance n'est pas annulé au motif qu'il n'est pas suffisamment détaillé — Distinction faite d'avec Kowbel c. La Reine car le demandeur est mis en accusation d'avoir comploté avec son épouse et avec d'autres personnes connues et inconnues — Les conditions de la Loi concernant une mise en accusation et les conditions se rapportant à un arrêt introductif d'instance sont différentes — Bien que l'extradition soit un élément important de notre système de justice criminelle, elle n'équivaut pas à une procédure criminelle — Les subtilités du droit criminel ne s'appliquent que dans une certaine mesure aux causes d'extradition — L'allégation d'abus de procédure en raison du retard, aggravé par le recours initial à l'expulsion, n'est pas étayée par une preuve attestant que les actes posés par le ministre n'étaient pas fondés sur des objectifs légitimes — Les prétentions alléguant qu'il y a eu abus de procédure doivent être présentées au ministre avant l'extradition — La Loi exige que le ministre détermine si l'extradition est injuste — Le ministre n'a pas délégué à tort son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêt introductif d'instance à un avocat principal au Ministère — Compte tenu des décisions contradictoires de la Cour supérieure de l'Ontario, on ne peut dire qu'il s'agit d'une question qui relève carrément de la compétence du juge d'extradition — La maxime latine «delegatus non potest delegare» a maintenant un effet moins fort que par le passé car les tribunaux reconnaissent la nécessité de la délégation implicite afin de garantir une gestion efficace de l'administration publique — Le ministre peut déléguer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré à l'art. 15.*

*Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Decision of Justice Minister to issue authority to proceed (ATP) under Extradition Act, s. 15 — Minister challenging jurisdiction — Arguing Act provides complete code of procedural safeguards — Circumstances under which Court should decline jurisdiction — Court to adopt purposive, functional approach — Inquiry focussed on legislator's intent — Factors to be considered — Extradition laws to be liberally construed to achieve Treaty's purpose — ATP reviewable by F.C. in appropriate case (Minister acted arbitrarily, in bad faith, had improper motive) — Judicial review should be available at outset of process — Minister's argument, no judicial review as ATP decision interlocutory, ignores unique nature of extradition proceedings — Whether decision “interlocutory” problematic where exercise of ministerial discretion, not tribunal ruling — Case law says interlocutory decisions reviewable in special circumstances — Applicable review standard — Minister's political, international relations expertise factor of greatest importance — High level of deference owed — Arguments Treaty not complied with not meeting judicial review threshold — Abuse of process argument (delay, aggravated by initial attempted deportation) unsupported by evidence Minister acted in bad faith, for improper motive — Abuse of process argument can be made*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêt introductif d'instance en vertu de l'art. 15 de la Loi sur l'extradition — Le ministre conteste la compétence — Il prétend que la Loi prévoit un code complet de sauvegardes procédurales — Circonstances dans lesquelles la Cour devrait refuser sa compétence — Le tribunal doit adopter une démarche téléologique et fonctionnelle — L'enquête a porté sur l'intention du législateur — Les facteurs à examiner — Les lois relatives à l'extradition doivent être interprétées de façon large, afin de respecter l'objet du traité — Le contrôle judiciaire d'un arrêt introductif d'instance existe dans les cas appropriés (le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, ou s'est appuyé sur un motif non approprié) — Le contrôle judiciaire devrait pouvoir être demandé dès que le processus est enclenché — Le ministre prétend que le contrôle judiciaire ne devrait pas être entendu parce que la décision du ministre de délivrer l'arrêt introductif d'instance est une décision interlocutoire qui ne tient pas compte du caractère unique du processus d'extradition — Il est difficile de déterminer si la décision est «interlocutoire» quand il s'agit de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre plutôt que d'une décision d'un tribunal — Selon la jurisprudence, il est possible de procéder au contrôle judiciaire des décisions*

*to Minister prior to surrender — Act requires Minister to determine whether surrender unjust upon consideration of all circumstances — Document delegating power to issue ATP to Departmental senior counsel not invalid for failure to fill in exact date — Minister not acting arbitrarily in delegating ATP authority — Maxim “delagatus non potest delegare” now less adhered to — Courts recognize necessity for implied delegation for efficient public administration.*

*Federal Court Jurisdiction — Whether having jurisdiction to entertain application for judicial review of decision of Justice Minister to issue authority to proceed (ATP) in extradition matter — Whether adequate, alternative remedies exist — Extradition Act ousts F.C. jurisdiction re: surrender, silent re: s. 15 ATP decisions — In deciding whether to decline jurisdiction, Court must adopt purposive, functional approach — Relevant factors — ATP is subject to F.C. review in appropriate case (Minister acted arbitrarily, in bad faith, improper, irrelevant motives) — Questionable whether any situation where provincial appellate courts can review ATP — Judicial review should be available at outset of process — No other adequate remedy.*

Applicant, seeking to avoid extradition to the United States, brought this application for judicial review of an authority to proceed (ATP) which had been issued by the Minister of Justice pursuant to the *Extradition Act*.

Applicant, an American, is married to a Canadian and resides here. He frequently travelled outside Canada on business. He was arrested in Toronto for *Immigration Act* violations and released on conditions. The allegations were that he had worked illegally in Canada, been convicted in the United States of impaired driving and was wanted there for

*interlocutoires quand des circonstances spéciales existent — Norme de contrôle applicable — La connaissance spécialisée des affaires politiques et des relations internationales du ministre sont des facteurs très importants — Un degré élevé de retenue judiciaire est exigé — L'argument que le traité n'a pas été respecté ne respecte pas le seuil relatif au contrôle judiciaire — L'argument de l'abus de procédure (retard, aggravé par la tentative d'expulsion initiale) n'est pas étayé par la preuve que le ministre a agi de mauvaise foi, ou s'est appuyé sur un motif non approprié — L'argument d'abus de procédure peut être présenté au ministre avant l'extradition — La Loi exige que le ministre décide si l'extradition est injuste après examen de l'ensemble des circonstances — Le document déléguant à l'avocat principal au Ministère le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance n'est pas nul parce que la date exacte n'y est pas mentionnée — Le ministre n'a pas agi de façon arbitraire en déléguant son pouvoir de délivrer l'arrêté introductif d'instance — La maxime latine «delagatus non potest delegare» a un effet moins fort que par le passé — Les tribunaux reconnaissent la nécessité de la délégation implicite afin de garantir une gestion efficace de l'administration publique.*

*Compétence de la Cour fédérale — La Cour a-t-elle compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêté introductif d'instance dans une affaire d'extradition? — Existe-t-il un recours subsidiaire adéquat? — La Loi sur l'extradition prive la Cour fédérale de sa compétence en ce qui concerne l'extradition, elle ne dit rien quant aux décisions de délivrer un arrêté introductif d'instance fondées sur l'art. 15 — La Cour, en cherchant à déterminer si elle doit refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire, doit adopter une démarche téléologique et fonctionnelle — Facteurs pertinents — Un arrêté introductif d'instance peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale dans les cas appropriés (le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, ou s'est appuyé sur un motif non approprié) — Il n'est pas du tout clair dans quelles circonstances les cours d'appel provinciales pourraient entendre un contrôle judiciaire se rapportant à un arrêté introductif d'instance — Le contrôle judiciaire devrait pouvoir être demandé dès que le processus est enclenché — Il n'y a pas d'autre recours adéquat.*

Le demandeur cherche à éviter l'extradition vers les États-Unis, il demande à la Cour de procéder au contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance, délivré par le ministre en vertu de la *Loi sur l'extradition*.

Le demandeur est citoyen américain, il est marié à une citoyenne canadienne et réside actuellement au Canada. Par le passé, il a voyagé régulièrement à l'étranger pour ses affaires. Il a été arrêté à Toronto sous des allégations d'infractions prévues dans l'ancienne *Loi sur l'immigration* et il a été libéré moyennant le respect de certaines conditions. Les allégations

insurance fraud. His conditional deportation was ordered only on the basis of the fraud allegation. An application for judicial review of the Adjudicator's order was rejected by Kelen J.

A United States Embassy Diplomatic Note requested the extradition of Arthur Kissel, a.k.a. Arthur Froom, indicating that he was wanted to stand trial for fraud. He had been indicted by a grand jury. The ATP issued on July 3, 2001. On *ex parte* application, a justice of the Ontario Superior Court of Justice issued an arrest warrant. Released on a recognizance and a surety, applicant then sought *certiorari* to quash the ATP as well as injunctions and other relief. The Minister's motion to strike this application was granted by a prothonotary but an appeal from that decision was allowed by Gibson J. That Judge was not prepared to resolve the question whether this Court has jurisdiction to judicially review issuance of an ATP upon a motion to strike.

Applicant noted the absence of authority as to whether Federal Court has jurisdiction to review an ATP. The Act does not oust this Court's jurisdiction. It was argued that the decision to issue an ATP should be treated no differently than any other decision by a Minister. This Court was the only forum that could grant relief in that the extradition judge lacks jurisdiction to quash an ATP.

*Held*, the application should be dismissed.

Extradition is the surrender by one state, at another's request, of a person within its jurisdiction who has been accused or convicted of a crime committed within that other state's jurisdiction. An executive function, it is a product of international agreements. The initial phase of the extradition process is judicial in nature; the second is executive. At the judicial stage, the evidence must establish a *prima facie* case that the alleged conduct constitutes a crime in the requesting state, would constitute a crime here and is contemplated in the bilateral treaty (the double criminality rule). Second: the evidence must establish, on a balance of probabilities, that the person before the Court is indeed the person sought to be extradited.

sont qu'il aurait travaillé illégalement au Canada, qu'il aurait été condamné pour conduite en état d'ébriété aux États-Unis et qu'il serait recherché aux États-Unis pour des accusations de fraude ayant trait à des demandes de règlement en matière d'assurance. Une mesure d'expulsion conditionnelle a été prise sur le fondement de l'allégation de fraude en matière d'assurance. Cette mesure d'expulsion a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire qui a été rejetée par le juge Kelen.

L'extradition d'Arthur Kissel, alias Arthur Froom, a été demandée par une note diplomatique de l'Ambassade des États-Unis, laquelle indiquait qu'il était recherché afin d'être jugé pour des infractions en matière de fraude. Il a été mis en accusation par un grand jury. L'arrêté introductif d'instance a été délivré le 3 juillet 2001. Sur demande *ex parte*, un juge de la Cour supérieure de l'Ontario a délivré un mandat d'arrestation. Libéré après avoir souscrit un engagement et une caution, le demandeur a réclamé un bref de *certiorari* annulant l'arrêté introductif d'instance ainsi que des injonctions et divers autres redressements. La requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire présentée par le ministre a été accueillie par un protonotaire mais un appel de cette décision a été accueillie par le juge Gibson. Ce juge n'était pas prêt à trancher, dans le cadre d'une requête en radiation, la question de savoir si la Cour avait compétence pour procéder à l'examen judiciaire d'une décision relative à la délivrance d'un arrêté introductif d'instance.

Le demandeur a souligné l'absence de précédent quant à savoir si la Cour fédérale a compétence pour examiner un arrêté introductif d'instance. La Loi ne prive pas la Cour fédérale de sa compétence. On a fait valoir que la décision de délivrer l'arrêté introductif d'instance ne devrait pas être traitée différemment de toute autre décision prise par tout autre ministre. La Cour fédérale est le seul tribunal qui peut accorder un redressement car le juge d'extradition n'a pas compétence pour annuler un arrêté introductif d'instance.

*Jugement*: la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

L'extradition est la remise par un État, à la demande d'un autre, d'une personne qui se trouve dans son ressort et qui est accusée ou a été reconnue coupable d'un crime commis dans le ressort de l'autre État. Il s'agit essentiellement d'une fonction du pouvoir exécutif découlant d'accords internationaux. La première étape est de nature judiciaire; la seconde relève de l'exécutif. Au cours de l'étape judiciaire, la preuve présentée doit établir *prima facie* que les actes reprochés dans le ressort de l'État requérant constituent un crime à cet endroit, constitueraient un crime au Canada s'ils avaient été commis ici et sont visés par le traité bilatéral (la règle de la double incrimination). Deuxièmement, la preuve produite doit établir, selon la prépondérance des probabilités,

An extradition hearing is similar to a preliminary inquiry in that the judge has to refrain from weighing the evidence or assessing credibility. Nor can the judge consider how the evidence was gathered or any defences that might be advanced at trial.

In 1992 the Act was amended in order to streamline and simplify extradition procedure. It now provides for a single review by provincial court of the decisions of the extradition judge and the Minister. The provincial court of appeal was given “exclusive original jurisdiction” to review the judicial decision to commit and the executive decision to surrender. Resort to a writ of *habeas corpus* to review the committal was eliminated. Still, the amendments did not alter the two-tiered structure of the Act and the separate functions of judge and Minister.

In 1999 a new Act came into force. It was designed to modernize the process and was in response to the increasingly global nature of crime. This was at a time when the growth of transnational crime had resulted in worldwide initiatives to make extradition more expeditious. Another consideration was the necessity for Canada to cooperate with United Nations tribunals which oversee trials of war crimes and crimes against humanity. Under the evidence rules in the new Act, evidence that would be inadmissible at a trial in Canada is admitted. In particular, hearsay inadmissible at common law or which would not meet the requirements established by recent Supreme Court of Canada decisions, is admitted. It was the 1999 Act that introduced the ATP, which must set out the Canadian offence that is equivalent to the offence allegedly committed in the extradition partner state. This represented a departure from previous practice whereunder the proceeding was commenced by diplomatic note. It is now the Minister rather than the extradition judge who determines equivalency.

The Minister’s position was that extradition is an executive function involving political decisions and that the Act provides a complete code so far as procedural safeguards are concerned. It is the provincial superior courts which have expertise in these matters. The Minister says that applicant’s challenges concern the evidence relied upon by the United States, matters relating to American law, non-compliance with the treaty and the Act. The suggestion was that adequate alternative remedies

que la personne dont on demande l’extradition est celle qui se trouve devant le tribunal.

Une audience d’extradition est semblable à une enquête préliminaire en ce sens que le juge d’extradition doit s’abstenir d’évaluer la preuve ou d’apprécier la crédibilité des témoins. Il ne lui appartient pas non plus d’examiner la façon dont la preuve a été recueillie ou de prendre en compte les moyens de défense susceptibles d’être invoqués au procès.

En 1992 la Loi a été modifiée afin de rationaliser et simplifier le processus d’extradition. Les modifications prévoient un droit de révision unique exercé par la cour provinciale des décisions du juge d’extradition et de celles du ministre. La cour d’appel provinciale s’est vu accorder «compétence exclusive» pour examiner la décision judiciaire ordonnant l’incarcération et celle de l’exécutif ordonnant l’extradition. Le recours à l’*habeas corpus* comme moyen de révision de l’incarcération a été éliminé. Toutefois, les modifications n’ont pas modifié la structure à deux paliers de la Loi et les fonctions distinctes du juge et du ministre.

Une nouvelle Loi est entrée en vigueur en 1999. Elle a été conçue pour moderniser le processus d’extradition et de répondre à la nature de plus en plus globale de la criminalité. C’est pendant cette période que l’augmentation de la criminalité transnationale a suscité partout dans le monde des initiatives pour rendre le processus d’extradition plus expéditif. Le Canada devait également tenir compte de son obligation de collaborer avec les tribunaux des Nations Unies qui supervisent les procès pour crimes de guerre et crimes contre l’humanité. En vertu des règles de preuve dans la nouvelle Loi, des éléments de preuve, qui ne seraient pas admissibles par ailleurs en vertu du droit canadien, peuvent être admis. En particulier, le oui-dire est admissible même s’il ne respecte pas l’exception de common law ou les conditions qui ont été énoncées dans les jugements les plus récents de la Cour suprême. L’arrêté introductif d’instance est apparu dans la Loi de 1999 et il désigne l’infraction canadienne qui correspond à l’infraction qui aurait été commise dans l’État requérant. Cette disposition s’écarte de la pratique antérieure en vertu de laquelle la procédure était entamée par voie de note diplomatique. C’est maintenant le ministre qui établit la correspondance avec des infractions canadiennes comparables plutôt que le juge d’extradition.

La position du ministre était que l’extradition est une fonction du pouvoir exécutif impliquant des décisions politiques et que la Loi prévoit un code complet quant aux sauvegardes procédurales. Ce sont les cours supérieures des provinces qui ont une connaissance spécialisée dans ce domaine. Le ministre prétend que les contestations soulevées par le demandeur traitent de la preuve sur laquelle s’appuient les États-Unis, sur des questions relatives au droit américain,

do exist so that this Court should decline to exercise its discretion to grant judicial review. Applicant pointed out that the Minister's initial decision is reviewable only by the Federal Court under section 18.1, the extradition judge being compelled to accept the decision to issue an ATP. While subsection 57(1) of the new Act was said to oust Federal Court jurisdiction to review section 40 surrender decisions, that is not so for section 15 (ATP) decisions.

The ATP serves two functions in the extradition process. It gives notice to the person sought of what is alleged against him and ensures that the Minister's decision to authorize the seeking of committal on behalf of the requesting state is made in a timely way.

Determining whether there is an adequate alternative remedy raised statutory interpretation issues and required a consideration of the circumstances under which the Court should decline to exercise its discretion to entertain a judicial review application. The Supreme Court has held that, in determining whether to decline jurisdiction, the Court must adopt a purposive and functional approach to ensure that the inquiry is focussed on the legislator's intent, not on interpreting isolated provisions. Relevant factors include convenience of the alternative remedy, nature of the error and the nature of the "appellate" body. The question is not which is the better forum, but is the alternative forum adequate?

It can, as a general proposition, be stated that extradition laws should be liberally construed to achieve the Treaty's purpose. Extradition treaties support the efforts of law enforcement agencies on both sides of international borders. A state would not want to be seen as a haven for criminals.

Having considered the arguments put forward on both sides, it was concluded that, in an appropriate case, an ATP is subject to review by Federal Court.

The ATP is the foundation block upon which the extradition process stands. In issuing the ATP, the Minister exercises a statutory power within the contemplation of *Federal Courts Act*, section 2. Blind judicial deference to executive judgment cannot be expected and in a case where

sur le non-respect du traité et sur le non-respect de la Loi. On a prétendu qu'il existe un recours subsidiaire adéquat de telle sorte que la Cour devrait refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour accorder le contrôle judiciaire. Le demandeur prétend que cette première décision du ministre ne peut faire l'objet d'un contrôle que par la Cour fédérale aux termes de l'article 18.1, le juge d'extradition étant obligé d'accepter la décision de délivrer un arrêté introductif d'instance. Bien que la compétence de la Cour fédérale à l'égard du contrôle judiciaire des décisions fondées sur l'article 40 (l'extradition) ait été abolie par le paragraphe 57(1), il n'en est pas de même des décisions fondées sur l'article 15 (arrêté introductif d'instance).

L'arrêté introductif d'instance a une double fonction dans le processus d'extradition. Il informe la personne recherchée des allégations portées contre elle et il assure que la décision du ministre d'autoriser l'incarcération au nom de l'État requérant est prise dans un délai raisonnable.

La question concernant la disponibilité d'un recours subsidiaire adéquat suppose que l'on procède à une interprétation législative de même qu'à un examen des circonstances appropriées en vertu desquelles le tribunal devrait refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre une demande de contrôle judiciaire. La Cour suprême a décidé que le tribunal, qui cherche à déterminer s'il doit refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire, doit adopter une démarche téléologique et fonctionnelle pour s'assurer que l'examen porte directement sur l'intention du législateur plutôt que sur une interprétation de dispositions isolées. Les facteurs à examiner englobent l'utilité du recours subsidiaire, la nature de l'erreur et la nature du tribunal d'appel. Il ne s'agit pas de se demander quel est le meilleur tribunal, mais plutôt de se demander si l'autre voie disponible constitue une voie adéquate.

Sur le plan général, les lois relatives à l'extradition doivent être interprétées de façon large, afin de respecter l'objet du traité. Les traités d'extradition appuient les engagements des organismes d'exécution de la loi des deux côtés des frontières internationales. Un État a un intérêt légitime à s'assurer qu'il ne devient pas un asile pour les criminels.

Compte tenu des positions avancées par chacune des parties, il a été conclu que, dans les cas appropriés, un arrêté introductif d'instance peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire de la part de la Cour fédérale.

L'arrêté introductif d'instance est le fondement sur lequel repose le processus d'extradition. En délivrant un arrêté introductif d'instance, le ministre exerce un pouvoir de nature législative prévu par l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. On ne peut s'attendre à ce que les tribunaux fassent

there are strong grounds for arguing that the Minister acted arbitrarily, in bad faith, had an improper motive or was motivated by irrelevant considerations, it could not be concluded that Parliament's intention was that such decision not be reviewable. It was not clear that there are any circumstances in which provincial appellate courts might entertain judicial review with respect to an ATP. The Court was of the view that judicial review ought to be available at the outset of the process, not just after a surrender order. It would be unjust to require an individual to undergo each stage of the process in order to challenge the Minister's decision. Even if a remedy is ultimately found to be within reach, the process, while providing an alternative remedy, fails to provide an adequate one. That said, the circumstances under which judicial review of an ATP is available will be exceedingly rare.

An alternative argument put forward by the Minister was that judicial review should not be entertained because the decision to issue an ATP is interlocutory in nature. There was, however, no authority for that proposition. The point was made by applicant that the question whether a decision is final or interlocutory is not always easy. The appropriate characterization can indeed become clouded where the decision involves an exercise of ministerial discretion as opposed to a tribunal's ruling during a proceeding. Respondent's arguments on this issue failed to address the unique nature of extradition proceedings, which involve a process having mutually exclusive and distinct phases. There is a contextual distinction between extradition matters and other cases with which this Court is normally concerned. The Act is silent as to review of the Minister's role at the outset of the process. For purposes of this application, it was unnecessary to determine whether the decision was final or interlocutory. Case law leaves open the door to the judicial review of interlocutory decisions in special circumstances.

As to the applicable standard of review, the four factors of the pragmatic, functional analysis mandated by the Supreme Court of Canada led in this case to a standard of patent unreasonableness. Expertise of the decision-maker was the factor of greatest importance. The Minister possesses expertise in political and international relations matters and must bear in mind the honour of Canada in its relations with other states. That dictates a high level of deference. The provision in particular as well as the purpose of the Act as a whole also

aveuglément preuve de retenue à l'égard du jugement de l'organe exécutif et dans les circonstances où il existe des motifs sérieux de prétendre que le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, ou qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié, ou sur des considérations non pertinentes, le législateur ne peut avoir eu pour intention d'exclure la décision du contrôle judiciaire. Il n'est pas du tout clair dans quelles circonstances les cours d'appel provinciales pourraient entendre un contrôle judiciaire se rapportant à un arrêté introductif d'instance. La Cour est d'avis que le contrôle judiciaire devrait pouvoir être demandé dès que le processus est enclenché et non simplement après qu'une ordonnance d'extradition a été rendue. Il est injuste d'insister pour qu'une personne passe par chaque étape du processus afin de contester la décision du ministre. Même si une réparation peut au bout du compte être accessible, le processus, même s'il prévoit un recours subsidiaire, n'offre pas une réparation adéquate. Cela dit, les circonstances en vertu desquelles on pourra obtenir le contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance seront extrêmement rares.

Dans sa proposition subsidiaire, le ministre prétend que le contrôle judiciaire ne devrait pas être entendu parce que la décision du ministre de délivrer l'arrêté introductif d'instance est une décision interlocutoire. Il n'existe toutefois aucun précédent jurisprudentiel étayant cette prétention. Le demandeur souligne que la question de savoir si un jugement ou une ordonnance est définitif ou interlocutoire n'est pas toujours exempte de difficulté. Cette qualification peut devenir nébuleuse quand il s'agit d'une décision prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre plutôt que d'une décision prise par un tribunal dans le cours de ses délibérations. Les arguments du défendeur sur ce point particulier n'ont pas traité du caractère unique du processus d'extradition dans lequel des étapes mutuellement exclusives et distinctes existent. Il existe une distinction contextuelle entre les affaires d'extradition et les autres points de droit dont la Cour traite habituellement. La Loi ne dit rien au sujet du contrôle du rôle que joue le ministre au tout début du processus. Il n'est pas nécessaire de décider pour les fins de la présente demande si la décision est définitive ou interlocutoire. La jurisprudence laisse à la Cour la liberté de procéder au contrôle judiciaire des décisions interlocutoires quand des circonstances spéciales existent.

Quant à la norme de contrôle applicable, les quatre facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle prescrite par la Cour suprême du Canada mènent en l'espèce à la norme de la décision manifestement déraisonnable. L'expertise du décideur est le facteur le plus important. Le ministre a une connaissance spécialisée des affaires politiques et des relations internationales et il ne doit pas oublier l'honneur du Canada dans ses relations avec les autres États. Cela exige un degré élevé de retenue judiciaire. La disposition en particulier et

point to very high deference. As for nature of the problem, the issue is one of mixed fact and law, but more fact intensive and this again suggests high deference.

Applicant's next argument was that, in three respects, the Treaty had not been complied with. First, under Article 9(1), an extradition request is to be made through diplomatic channels. Applicant said that the Diplomatic Note herein went from the American Embassy at Ottawa to the Department of Justice rather than to Foreign Affairs. Second, under Article 4(1)(ii) extradition is not granted if prosecution is time-barred in the requesting state. Applicant made reference to the *Speedy Trial Act*, an American statute, which prescribes a limitation period. Third, Article 9(3) requires that if the request relates to a person not yet convicted, it must be accompanied by an arrest warrant issued by a judicial officer as well as evidence that, under the laws of the requesting state, would justify arrest and committal for trial had the offence been committed there. Applicant noted that the warrant makes no reference to conspiracy so that the ATP, to the extent that it makes reference to conspiracy, should be quashed.

Not one of these arguments met the judicial review threshold, for there was no allegation that the Minister had acted arbitrarily, in bad faith, had an improper motive or was motivated by irrelevant considerations. Furthermore, these submissions lacked an evidentiary basis. It was not for the courts to say where signatories to international treaties should direct documentation; there was nothing wrong with the documentation herein having been sent to the Department of Justice. The documentation certified that each of the charges against applicant had been laid within the Statute of Limitations. The Article 9(3) argument was without merit, since that provision does not require that all offences in the indictment be mentioned in the warrant.

In arguing that the ATP was a nullity, applicant suggested that this Court follow the unreported decision of the British Columbia Supreme Court in *United States of America v. Shull* quashing an ATP as lacking sufficient particularity. Applicant submitted that the reference to conspiracy does not disclose an offence since the allegation is that he conspired with his wife and a husband and wife cannot conspire with each other: *Kowbel v. The Queen*. In relation to the money laundering count, it was not alleged that the offence was completed i.e.

l'objet de la Loi en général militent en faveur d'un très haut degré de retenue judiciaire. Quant à la nature du problème, la question en litige est une question mixte de fait et de droit mais porte davantage sur les faits et encore une fois cela exige un degré élevé de retenue judiciaire.

Le demandeur allègue ensuite que le traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis n'a pas été respecté à trois égards. Premièrement, selon le paragraphe 9(1), une demande d'extradition doit se faire par la voie diplomatique. Le demandeur a affirmé que la note diplomatique a été envoyée par l'Ambassade des États-Unis au ministère de la Justice à Ottawa plutôt qu'au ministère des Affaires étrangères. Deuxièmement, l'alinéa 4(1)(ii) stipule que l'extradition ne sera pas accordée lorsque la poursuite relative à l'infraction est frappée de prescription selon les lois de l'État requérant. Le demandeur a renvoyé au *Speedy Trial Act*, une loi américaine qui impose un délai de prescription. Troisièmement, le paragraphe 9(3) exige que lorsque la demande vise un individu qui n'a pas encore été déclaré coupable, elle doit en outre être accompagnée d'un mandat d'arrêt émis par un juge ou une autre autorité judiciaire de l'État requérant et de tout élément de preuve qui, selon les lois de l'État requis, justifierait l'arrestation et la mise en jugement dudit individu si l'infraction y avait été commise. Le demandeur a souligné que le mandat ne fait pas référence à un complot de telle sorte que l'arrêté introductif d'instance, dans la mesure où il est censé traiter du complot, devrait être annulé.

Aucun de ces arguments ne respecte le seuil relatif au contrôle judiciaire car il n'est pas allégué que le ministre a agi arbitrairement, de mauvaise foi, qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes. De plus, la preuve ne permet pas de soutenir de telles allégations. Il n'appartient pas aux tribunaux de dicter à qui les signataires de traités internationaux doivent adresser leurs documents; il n'y a rien qui empêche d'envoyer ces documents au ministère de la Justice. Les documents certifiaient que les accusations portées contre le demandeur ont chacune été portées à l'intérieur des délais prévus par la loi de prescription. L'argument fondé sur le paragraphe 9(3) n'est pas fondé parce que cette disposition n'exige pas que la totalité des infractions énumérées dans la mise en accusation soit reprise dans le mandat.

En prétendant que l'arrêté introductif d'instance est nul, le demandeur propose que la Cour suive la démarche adoptée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'arrêt non publié *United States of America v. Shull* dans lequel la Cour a annulé l'arrêté introductif d'instance au motif qu'il ne contenait pas suffisamment de détails. Le demandeur prétend que le renvoi au complot ne révèle aucune infraction connue en droit parce qu'il est allégué qu'il a comploté avec son épouse et qu'un mari et une femme ne peuvent comploter l'un

payment by the insurer. But applicant was mistaken in supposing the ATP to be a “charging document” and his submissions failed to distinguish between the statutory requirements for an indictment and an ATP. The former may be found in the *Criminal Code*, the latter in the *Extradition Act*. While the extradition process is an important part of our criminal justice system, it is not to be equated to the criminal trial process. The nice distinctions of the criminal law have no place in the law of extradition. The principle that the technicalities of criminal law apply to only a limited extent in extradition cases is now well understood by the courts. Applicant’s submission, that the rule of specialty is compromised since the ATP was not clearly worded, was lacking in substance. Nor was the co-conspirators argument well taken. *Kowbel* concerned a husband and wife alone; the indictment herein makes reference to “and others known and unknown” to the grand jury. Whether the act charged is a crime under American law is for the American prosecutors to decide; it is for the extradition judge to determine whether there is sufficient evidence that the alleged offence, if committed in Canada, constitutes a crime. The decision in *Shull* has not been followed by any court but, if it was correct in holding that the extradition judge is empowered to quash an ATP, applicant would have no basis upon which to ask this Court to assume jurisdiction.

Applicant submitted that this proceeding was an abuse of process, because of delay of three and one-half years since the grand jury indictment, a delay aggravated by the tactical decision to resort to deportation proceedings in an attempt to circumvent the necessity for extradition. The applicant maintained that the earlier deportation effort was a *de facto* extradition attempt, so the extradition proceedings were an abuse of process. It was, however, held by Kelen J. upon judicial review of the conditional deportation order against applicant that he had failed to discharge the heavy onus of showing that deportation had been pursued for illegitimate purposes. If applicant’s position was that the Minister acted in bad faith or for an improper motive, there would be a necessity for evidence that the Minister had not acted in pursuit of legitimate objectives. But no evidence had been put before the Court indicating improper conduct or bad faith on the Minister’s part. The submissions regarding delay and abuse of

avec l’autre: *Kowbel v. The Queen*. Pour ce qui a trait à l’accusation de recyclage des produits de la criminalité, il n’y a pas d’allégation concernant la perpétration de l’infraction, c’est-à-dire le paiement par la compagnie d’assurance. Le demandeur a commis une erreur en supposant que l’arrêté introductif d’instance est un «document d’inculpation» et ses observations n’établissent pas de distinction entre les conditions de la Loi concernant une dénonciation ou une mise en accusation et les conditions se rapportant à l’arrêté introductif d’instance. Les premières conditions se trouvent dans le *Code criminel* et les dernières dans la *Loi sur l’extradition*. Bien que le processus d’extradition soit un élément important de notre système de justice criminelle, il serait erroné d’en faire l’équivalent d’une procédure criminelle. Les distinctions subtiles du droit criminel n’ont pas leur place dans le droit d’extradition. Les cours comprennent maintenant très bien le principe selon lequel les subtilités du droit criminel ne s’appliquent que dans une certaine mesure aux causes d’extradition. La prétention du demandeur selon laquelle la règle de la spécialité est compromise lorsque l’arrêté introductif d’instance n’est pas formulé de façon claire n’a pas de fondement. L’argument des cocomploteurs n’était pas non plus bien fondé. L’arrêt *Kowbel* a trait à un homme et une femme seuls; la mise en accusation en l’espèce mentionne «et d’autres personnes connues et inconnues» du grand jury. La question de savoir si l’acte reproché est un crime en vertu du droit des États-Unis sera décidée par les poursuivants aux États-Unis; c’est le juge d’extradition qui a la tâche d’évaluer si la preuve est suffisante pour démontrer que l’infraction alléguée, si elle avait été commise au Canada, constitue un crime. L’arrêt *Shull* n’a été suivi par aucune cour, mais si la Cour suprême de la Colombie-Britannique a eu raison de conclure que le juge d’extradition a compétence pour annuler l’arrêté introductif d’instance, le demandeur ne pourrait s’appuyer sur aucun argument pour prétendre que la Cour fédérale devrait exercer sa compétence.

Le demandeur soutient que la procédure d’extradition constitue un abus de procédure, en raison du retard de trois ans et demi après la date de la mise en accusation par le grand jury, lequel retard est aggravé par une décision consciente et stratégique d’utiliser la procédure d’expulsion pour contourner le processus d’extradition. Le demandeur soutient que la tentative d’expulsion était en fait une tentative d’extradition et qu’elle constitue un abus de procédure. Le juge Kelen a déjà conclu, au cours de la demande de contrôle judiciaire concernant la mesure d’expulsion conditionnelle prise contre le demandeur que celui-ci ne s’est pas acquitté de la charge rigoureuse qui lui incombait de montrer que les autorités canadiennes voulaient son expulsion dans un dessein illégitime. Si la position du demandeur était que le ministre a agi de mauvaise foi ou pour un motif non approprié, le demandeur doit produire une preuve attestant que les actes posés par le ministre n’étaient pas fondés sur des objectifs

process should be made to the Minister, if a committal order is made, prior to surrender. Improper motives or bad faith on the part of Canadian authorities in seeking extradition would constitute a ground for review of the surrender decision. Given the mandatory nature of paragraph 44(1)(a) of the Act, the Minister must consider all of the relevant circumstances, singly and in combination, in determining whether surrender would be unjust or oppressive and the individual is entitled to reasons responsive to the factors relevant to his situation. A surrender order is subject to judicial review by the provincial appellate court.

Applicant's submission that, since Canada acts as agent, actions by the Americans amounting to abuse of process can "vitiate this entire proceeding" may have been based upon a misunderstanding of certain comments of Arbour J. in the *Shulman* case. This matter has yet to reach the extradition hearing stage and applicant's arguments fall within the jurisdiction of either the extradition judge or the Minister.

In the course of this hearing, respondent's counsel made reference to a document delegating the power to issue an ATP to a particular senior Justice Canada counsel. Applicant seized upon the fact that although there was a space for the specific date, it read June —, 1999. Applicant argued that this defect rendered the delegation a nullity. Counsel could find no case law directly on point. Nothing turned on the exact date that the document was signed.

Another argument was that the Minister acted arbitrarily and erred in law in wrongfully delegating his authority in that delegation of the power to issue an ATP is not authorized by the Act. The Court was urged to find that the requirement that the Minister had to be "satisfied" together with the nature of the decision dictate that the power cannot be delegated. Reference was made to *Federal Republic of Germany v. Schreiber* in which Watt J. ruled that an extradition judge lacked jurisdiction to question an ATP's validity based on impermissible delegation of ministerial authority. The Court was of the view that if the Minister did improperly delegate his authority, he could be said to have acted arbitrarily. In the *Woolley* case, Ontario Superior Court Justice Hoilett held that he did have jurisdiction to rule on whether an ATP was defective for having been signed by senior counsel rather than

légitimes. La Cour n'est saisie d'aucune preuve qui indique que le ministre n'a pas agi correctement, qu'il s'est appuyé sur un motif arbitraire ou qu'il a fait preuve de mauvaise foi. Les prétentions alléguant qu'il y a eu retard et abus de procédure doivent être présentées au ministre si une ordonnance d'incarcération est délivrée avant l'extradition. Les motifs non appropriés ou la mauvaise foi de la part des autorités canadiennes dans une procédure d'extradition constitueraient un motif de contrôle de la décision de procéder à l'extradition. Compte tenu de la nature obligatoire de l'alinéa 44(1)a), le ministre doit examiner toutes les circonstances pertinentes, de façon individuelle et globale, pour déterminer si l'extradition serait injuste ou tyrannique et si l'intéressé a droit à des motifs traitant des facteurs pertinents à sa situation. Une ordonnance concernant l'extradition peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la cour d'appel provinciale.

L'allégation du demandeur selon laquelle, parce que le Canada agit en tant que représentant, les décisions des Américains qui équivalent à un avis de procédure peuvent «vicier toute la procédure» peut avoir été fondée sur une mauvaise interprétation des observations formulées par la juge Arbour dans l'arrêt *Shulman*. La présente affaire n'en est pas encore à l'étape de l'audience d'extradition et les arguments du demandeur relèvent de la compétence soit du juge d'extradition, soit du ministre.

Au cours de la présente audience, l'avocat du défendeur a fait référence à un document en particulier qui déléguait le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance à un avocat principal en particulier au ministère de la Justice. Le demandeur invoque le fait que bien qu'il y ait un espace prévu pour y insérer le jour du mois pertinent, l'espace est laissé en blanc et le document est daté du juin 1999. Le demandeur prétend que ce vice rend le document nul. L'avocat n'a pas trouvé de jurisprudence directement pertinente. Rien d'important ne se rattache au jour spécifique au cours duquel le document a été signé.

Il a de plus été avancé que le ministre a agi de façon arbitraire et qu'il a commis une erreur de droit en déléguant à tort son pouvoir car la Loi ne renferme aucune disposition qui autorise le ministre à déléguer son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance. Il a été demandé à la Cour de conclure que la condition relative à la conviction du ministre, jumelée à la nature de la décision, fait en sorte que le pouvoir ne peut être délégué. On a invoqué l'arrêt *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, dans lequel le juge Watt a statué que le juge d'extradition n'avait pas compétence pour vérifier la validité de l'arrêté introductif d'instance au motif qu'il s'agissait d'une délégation non autorisée du pouvoir du ministre. La Cour est d'avis que si le ministre a délégué à tort son pouvoir, on peut dire qu'il a agi de façon arbitraire. Dans la décision *Woolley*, le juge Hoilett de la Cour supérieure de

the Minister. In view of the conflicting case law, it cannot be said that the matter falls squarely within the jurisdiction of the extradition judge. The *Ramawad* case, which involved improper delegation of the Minister's authority under the Immigration Regulations, supported applicant's position on this issue. But, in *Dr. Q*, it would seem that the Supreme Court of Canada has taught that, in every case, a reviewing judge must first determine the applicable review standard by applying the pragmatic and functional analysis. The Minister's expertise does not extend to a decision to delegate and the problem—whether his discretionary power can be delegated—is a pure question of law. Correctness was the appropriate review standard. Still, there is high authority for the proposition that the statutory construction that grew up around the maxim *delegatus non potest delegare* may have operated more strongly in the past when express delegation was generally thought necessary. And, even before the enactment of *Interpretation Act*, subsection 24(2) (which provides that a person serving in an appropriate capacity within the minister's department can do that which the minister is empowered to do), courts had recognized a principle of implied delegation of ministerial powers so as to ensure the proper, efficient functioning of public administration. Turning to the Act, while those subsections dealing with an individual's surrender require the Minister to act "personally", this was not said in relation to section 15. All things considered, it was open to the Minister to delegate his section 15 discretionary authority.

In the result, while the Federal Court did have jurisdiction to review the Minister's decision to issue an ATP under Act, section 15, an order issued dismissing the application for judicial review.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Pension Plan*, R.S.C., 1985, c. C-8.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 24.  
*Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 18.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 581 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 118), 601(11) (as am.

l'Ontario a conclu qu'il avait compétence pour se prononcer sur la question de savoir si l'arrêté introductif d'instance était vicié en ce sens qu'il avait été signé par un avocat principal alors qu'il aurait dû être signé par le ministre. Compte tenu de la jurisprudence contradictoire, on ne peut dire qu'il s'agit d'une question qui relève carrément de la compétence du juge d'extradition. L'arrêt *Ramawad*, dans lequel il était question d'une délégation irrégulière du pouvoir du ministre qui lui a été conféré par le Règlement établi sous le régime de la *Loi sur l'immigration* étayait la position du demandeur sur cette question. Cependant dans l'arrêt *Dr Q*, il semble que la Cour suprême du Canada a enseigné que, dans chaque cas, le juge chargé du contrôle doit commencer par déterminer quelle est la norme de contrôle applicable à l'égard de la décision contestée en appliquant l'analyse pragmatique et fonctionnelle. L'expertise du ministre ne s'étend pas à la décision de déléguer et le problème—savoir si le pouvoir discrétionnaire peut être délégué—est une pure question de droit. La norme de contrôle applicable est celle de la décision juste. Toutefois, il existe une abondante jurisprudence qui appuie la proposition selon laquelle l'interprétation législative qui a été élaborée au sujet de la maxime latine *delegatus non potest delegare* peut avoir eu un effet plus fort par le passé, quand on estimait généralement que la délégation expresse était nécessaire. Même avant l'adoption du paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*, (lequel prévoit qu'une personne nommée ayant, dans le ministère du ministre, la compétence voulue, peut faire ce que le ministre a le pouvoir de faire), la délégation implicite des pouvoirs ministériels était déjà une pratique reconnue par les tribunaux afin de garantir une gestion saine et efficace de l'administration publique. Quant à la Loi, bien que les paragraphes qui traitent de l'arrestation d'une personne exigent que le ministre agisse «personnellement», aucun libellé semblable n'est utilisé à l'égard de l'article 15. Tout bien considéré, il est loisible au ministre de déléguer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré à l'article 15 de la Loi.

Finalement, bien que la Cour fédérale ait compétence pour effectuer le contrôle de la décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêté introductif d'instance en vertu de l'article 15 de la Loi, une ordonnance rejetant la demande de contrôle judiciaire sera rendue.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 24.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 581 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 118), 601(11) (mod., *idem*, art. 123).  
*Extradition Act, 1989* (R.-U.), 1989, ch. 33.

- idem*, s. 123).
- Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18, ss. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40 (as am. by S.C. 2000, c. 24, s. 51; 2001, c. 27, s. 250), 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 (as am. by S.C. 2002, c. 1, s. 190), 47.1 (as enacted by S.C. 2000, c. 24, s. 52), 48 (as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 251), 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 141), 71(3).
- Extradition Act, 1989* (U.K.), 1989, c. 33.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.5 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) "final judgment", 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
- Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 6(2).
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 24(2) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 89).
- Speedy Trial Act*, 88 Stat. 2080 (1974) (as am. by 93 Stat. 328 (1979)).
- Treaty on Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, December 3, 1971, [1976] Can. T.S. No. 3, Arts. 2 (as am. by [1991] Can. T.S. No. 37, Art. 1), 4(1)(ii),(iii), 8, 9, 10, 11 (as am. *idem*, Art. VII), 12.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 24(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 89).
- Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 18.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.5 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) «jugement définitif», 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
- Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7.
- Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18, art. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40 (mod. par L.C. 2000, ch. 24, art. 51; 2001, ch. 27, art. 250), 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 (mod. par L.C. 2002, ch. 1, art. 190), 47.1 (édicte par L.C. 2000, ch. 24, art. 52), 48 (mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 251), 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 141), 71(3).
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 6(2).
- Régime de pensions du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-8.
- Speedy Trial Act*, 88 Stat. 2080 (1974) (mod. par 93 Stat. 328 (1979)).
- Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 3 décembre 1971, [1976] R.T. Can. No 3, art. 2 (mod. par [1991] R.T. Can. n° 37, art. 1), 4(1)(ii),(iii), 8, 9, 10, 11 (mod., *idem*, art. VII), 12.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Froom v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1127; [2003] F.C.J. No. 1443 (T.D.) (QL); *United States of America v. Kwok*, [2001] 1 S.C.R. 532; (2001), 197 D.L.R. (4th) 1; 152 C.C.C. (3d) 225; 41 C.R. (5th) 44; 81 C.R.R. (2d) 189; 267 N.R. 310; 145 O.A.C. 36; *McVey (Re)*; *McVey v. United States of America*, [1992] 3 S.C.R. 475; (1992), 97 D.L.R. (4th) 193; [1993] 1 W.W.R. 289; 73 B.C.L.R. (2d) 145; 16 B.C.A.C. 241; 77 C.C.C. (3d) 1; 144 N.R. 81; *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. No. 2618 (Sup. Ct.) (QL); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Rees v. Secretary of State for the Home Dept.*, [1986] 2 All E.R. 321 (H.L.); *Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255; (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 135; 256 N.R. 125 (C.A.); *Szczecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (F.C.A.); *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Froom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1127; [2003] A.C.F. n° 1443 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *États-Unis d'Amérique c. Kwok*, [2001] 1 R.C.S. 532; (2001), 197 D.L.R. (4th) 1; 152 C.C.C. (3d) 225; 41 C.R. (5th) 44; 81 C.R.R. (2d) 189; 267 N.R. 310; 145 O.A.C. 36; *McVey (Re)*; *McVey c. États-Unis d'Amérique*, [1992] 3 R.C.S. 475; (1992), 97 D.L.R. (4th) 193; [1993] 1 W.W.R. 289; 73 B.C.L.R. (2d) 145; 16 B.C.A.C. 241; 77 C.C.C. (3d) 1; 144 N.R. 81; *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. n° 2618 (C. Sup.) (QL); *Canadian Pacific Ltd. c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *Rees v. Secretary of State for the Home Dept.*, [1986] 2 All E.R. 321 (H.L.); *Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255; (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 135; 256 N.R. 125 (C.A.); *Szczecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333; 25 Imm. L.R. (2d) 70; 170 N.R. 58 (C.A.F.); *Dr Q c. College of*

*British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *United States of America v. Reumayr* (2003), 184 B.C.A.C. 251; 176 C.C.C. (3d) 377 (B.C.C.A.); *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238; (1976), 66 D.L.R. (3d) 660; [1976] 3 W.W.R. 536; 28 C.C.C. (2d) 279; 8 N.R. 47; *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363; *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341; 42 R.F.L. (4th) 242 (F.C.A.).

## DISTINGUISHED:

*Kowbel v. The Queen*, [1954] S.C.R. 498; [1954] 4 D.L.R. 337; (1954), 110 C.C.C. 47; 18 C.R. 380.

## CONSIDERED:

*Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2003] 3 F.C. 268; (2002), 225 F.T.R. 173 (T.D.); *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. No. 3805 (Sup. Ct.) (QL); *Reza v. Canada*, [1994] 2 S.C.R. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 217 F.T.R. 159; 288 N.R. 8 (F.C.A.); *Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65; 98 D.L.R. (4th) 88; 9 Admin. L.R. (2d) 121; 11 C.R.R. (2d) 213; 58 O.A.C. 377 (C.A.); *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 1 F.C. 257; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 74; 186 F.T.R. 16; 7 Imm. L.R. (3d) 40 (T.D.); *United States of America v. Shulman*, [2001] 1 S.C.R. 616; (2001), 152 C.C.C. (3d) 294; 41 C.R. (5th) 100; 81 C.R.R. (2d) 245; 268 N.R. 115; 145 O.A.C. 201; *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (F.C.A.); *Reebok Canada v. Minister of National Revenue* (1995), 179 N.R. 300 (F.C.A.); *United States of America v. Shull*, unreported oral decision, 29/6/01, Vancouver Docket CC991440; *Edgar v. Canada (Attorney General)* (1999), 46 O.R. (3d) 294; 182 D.L.R. (4th) 419; 127 O.A.C. 202; 4 T.T.R. (2d) 235 (C.A.); *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste. Thérèse Ltée*, [1985] 1 S.C.R. 831; (1985), 20 D.L.R. (4th) 602; 13 Admin. L.R. 144; 20 C.C.C. (3d) 408; 59 N.R. 391.

## REFERRED TO:

*Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2002] 4 F.C. 345; (2002), 218 F.T.R. 230 (T.D.); *Canada v. Schmidt*, [1987]

*Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; *United States of America v. Reumayr* (2003), 184 B.C.A.C. 251; 176 C.C.C. (3d) 377 (C.A. C.-B.); *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238; (1976), 66 D.L.R. (3d) 660; [1976] 3 W.W.R. 536; 28 C.C.C. (2d) 279; 8 N.R. 47; *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12; (1997), 142 D.L.R. (4th) 193; 43 Admin. L.R. (2d) 1; 31 C.C.L.T. (2d) 236; 206 N.R. 363; *Canada (Ministre du développement des ressources humaines) c. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341; 42 R.F.L. (4th) 242 (C.A.F.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Kowbel v. The Queen*, [1954] R.C.S. 498; [1954] 4 D.L.R. 337; (1954), 110 C.C.C. 47; 18 C.R. 380.

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2003] 3 C.F. 268; (2002), 225 F.T.R. 173 (1<sup>re</sup> inst.); *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. n° 3805 (C. sup.) (QL); *Reza c. Canada*, [1994] 2 R.C.S. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 217 F.T.R. 159; 288 N.R. 8 (C.A.F.); *Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65; 98 D.L.R. (4th) 88; 9 Admin. L.R. (2d) 121; 11 C.R.R. (2d) 213; 58 O.A.C. 377 (C.A.); *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 1 C.F. 257; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 74; 186 F.T.R. 16; 7 Imm. L.R. (3d) 40 (1<sup>re</sup> inst.); *États-Unis d'Amérique c. Shulman*, [2001] 1 R.C.S. 616; (2001), 152 C.C.C. (3d) 294; 41 C.R. (5th) 100; 81 C.R.R. (2d) 245; 268 N.R. 115; 145 O.A.C. 201; *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149; 142 N.R. 173 (C.A.F.); *Reebok Canada c. Ministre du Revenu national* (1995), 179 N.R. 300 (C.A.F.); *United States of America v. Shull*, décision verbale non publiée en date du 29-6-01, dossier CC991440 de Vancouver; *Edgar v. Canada (Attorney General)* (1999), 46 O.R. (3d) 294; 182 D.L.R. (4th) 419; 127 O.A.C. 202; 4 T.T.R. (2d) 235 (C.A.); *Procureur général du Québec c. Carrières Ste. Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831; (1985), 20 D.L.R. (4th) 602; 13 Admin. L.R. 144; 20 C.C.C. (3d) 408; 59 N.R. 391.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2002] 4 C.F. 345; (2002), 218 F.T.R. 230 (1<sup>re</sup> inst.); *Canada c. Schmidt*,

1 S.C.R. 500; (1987), 39 D.L.R. (4th) 18; 33 C.C.C. (3d) 193; 58 C.R. (3d) 1; 28 C.R.R. 280; 76 N.R. 12; 20 O.A.C. 161; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 6 C.R.R. (2d) 193; 129 N.R. 81; *United States of America v. Shephard*, [1977] 2 S.C.R. 1067; (1976), 70 D.L.R. (3d) 136; 30 C.C.C. (2d) 424; 34 C.R.N.S. 207; 9 N.R. 215; *Argentina v. Mellino*, [1987] 1 S.C.R. 536; (1987), 80 A.R. 1; 40 D.L.R. (4th) 74; [1987] 4 W.W.R. 289; 52 Alta. L.R. (2d) 1; 33 C.C.C. (3d) 334; 28 C.R.R. 262; 76 N.R. 51; *United States of America v. Lépine*, [1994] 1 S.C.R. 286; (1993), 111 D.L.R. (4th) 31; 87 C.C.C. (3d) 385; 163 N.R. 1; 69 O.A.C. 241; *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631; (1992), 97 D.L.R. (4th) 577; 9 Admin. L.R. (2d) 1; 77 C.C.C. (3d) 65; 17 C.R. (4th) 161; 12 C.R.R. (2d) 77; 144 N.R. 327; 59 O.A.C. 241; *United States of America v. Cotroni*; *United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469; (1989), 23 Q.A.C. 182; 96 N.R. 321; 48 C.C.C. (3d) 193; *United States of America v. Yang* (2001), 56 O.R. (3d) 52; 203 D.L.R. (4th) 337; 157 C.C.C. (3d) 225; 45 C.R. (5th) 205; 87 C.R.R. (2d) 300; 149 O.A.C. 364 (C.A.); *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *United States of America v. Drysdale* (2000), 32 C.R. (5th) 163; 71 C.R.R. (2d) 133 (Ont. Sup. Ct.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321; 177 C.C.C. (3d) 180 (Nfld. C.A.); *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. No. 124 (S.C.) (QL); *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Brodie and Barrett v. The King*, [1936] S.C.R. 188; [1936] 3 D.L.R. 81; (1936), 65 C.C.C. 289; *United States of America v. Dynar*, [1997] 2 S.C.R. 462; (1997), 33 O.R. (3d) 478; 147 D.L.R. (4th) 399; 115 C.C.C. (3d) 481; 8 C.R. (5th) 79; 44 C.R.R. (2d) 189; 213 N.R. 321; 101 O.A.C. 321; *United States of America v. Bonamie* (2001), 293 A.R. 201; [2002] 1 W.W.R. 247; 96 Alta. L.R. (3d) 252; 90 C.R.R. (2d) 269 (C.A.); *United States of America v. Earles* (2003), 176 B.C.A.C. 231; 176 C.C.C. (3d) 116 (C.A.); *United States of America v. Gillingham* (2000), 193

[1987] 1 R.C.S. 500; (1987), 39 D.L.R. (4th) 18; 33 C.C.C. (3d) 193; 58 C.R. (3d) 1; 28 C.R.R. 280; 76 N.R. 12; 20 O.A.C. 161; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 6 C.R.R. (2d) 193; 129 N.R. 81; *États-Unis d'Amérique c. Shephard*, [1977] 2 R.C.S. 1067; (1976), 70 D.L.R. (3d) 136; 30 C.C.C. (2d) 424; 34 C.R.N.S. 207; 9 N.R. 215; *Argentina c. Mellino*, [1987] 1 R.C.S. 536; (1987), 80 A.R. 1; 40 D.L.R. (4th) 74; [1987] 4 W.W.R. 289; 52 Alta. L.R. (2d) 1; 33 C.C.C. (3d) 334; 28 C.R.R. 262; 76 N.R. 51; *États-Unis d'Amérique c. Lépine*, [1994] 1 R.C.S. 286; (1993), 111 D.L.R. (4th) 31; 87 C.C.C. (3d) 385; 163 N.R. 1; 69 O.A.C. 241; *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631; (1992), 97 D.L.R. (4th) 577; 9 Admin. L.R. (2d) 1; 77 C.C.C. (3d) 65; 17 C.R. (4th) 161; 12 C.R.R. (2d) 77; 144 N.R. 327; 59 O.A.C. 241; *United States of America c. Cotroni*; *États-Unis d'Amérique c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469; (1989), 23 Q.A.C. 182; 96 N.R. 321; 48 C.C.C. (3d) 193; *United States of America v. Yang* (2001), 56 O.R. (3d) 52; 203 D.L.R. (4th) 337; 157 C.C.C. (3d) 225; 45 C.R. (5th) 205; 87 C.R.R. (2d) 300; 149 O.A.C. 364 (C.A.); *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *United States of America v. Drysdale* (2000), 32 C.R. (5th) 163; 71 C.R.R. (2d) 133 (C. sup. Ont.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321; 177 C.C.C. (3d) 180 (T.-N. C.A.); *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. n° 124 (C.S.) (QL); *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; (2002), 208 D.L.R. (4th) 107; 37 Admin. L.R. (3d) 252; 18 Imm. L.R. (3d) 93; 280 N.R. 268; *Brodie and Barrett v. The King*, [1936] R.C.S. 188; [1936] 3 D.L.R. 81; (1936), 65 C.C.C. 289; *États-Unis d'Amérique c. Dynar*, [1997] 2 R.C.S. 462; (1997), 33 O.R. (3d) 478; 147 D.L.R. (4th) 399; 115 C.C.C. (3d) 481; 8 C.R. (5th) 79; 44 C.R.R. (2d) 189; 213 N.R. 321; 101 O.A.C. 321; *United States of America v. Bonamie* (2001), 293 A.R. 201; [2002] 1 W.W.R. 247; 96 Alta. L.R. (3d) 252; 90 C.R.R. (2d) 269 (C.A.); *United States of America v. Earles* (2003), 176 B.C.A.C. 231; 176 C.C.C. (3d) 116 (C.A.);

D.L.R. (4th) 133; 144 B.C.A.C. 165; 149 C.C.C. (3d) 261 (B.C.C.A.); *United States of America v. Johnson* (2002), 62 O.R. (3d) 327; 50 Admin. L.R. (3d) 156; 170 C.C.C. (3d) 539; 166 O.A.C. 345 (C.A.); *United States of America v. Cobb*, [2001] 1 S.C.R. 587; (2001), 197 D.L.R. (4th) 46; 152 C.C.C. (3d) 270; 41 C.R. (5th) 81; 81 C.R.R. (2d) 226; 267 N.R. 203; 145 O.A.C. 3; *Ramawad v. Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 S.C.R. 375; (1977), 81 D.L.R. (3d) 687; 18 N.R. 69.

*United States of America v. Gillingham* (2000), 193 D.L.R. (4th) 133; 144 B.C.A.C. 165; 149 C.C.C. (3d) 261 (C.A. C.-B.); *United States of America v. Johnson* (2002), 62 O.R. (3d) 327; 50 Admin. L.R. (3d) 156; 170 C.C.C. (3d) 539; 166 O.A.C. 345 (C.A.); *États-Unis d'Amérique c. Cobb*, [2001] 1 R.C.S. 587; (2001), 197 D.L.R. (4th) 46; 152 C.C.C. (3d) 270; 41 C.R. (5th) 81; 81 C.R.R. (2d) 226; 267 N.R. 203; 145 O.A.C. 3; *Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 R.C.S. 375; (1977), 81 D.L.R. (3d) 687; 18 N.R. 69.

## AUTHORS CITED

La Forest, Anne Warner. *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1991.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Minister of Justice to issue an authority to proceed under *Extradition Act*, section 15. Application denied.

## APPEARANCES:

*Lorne Waldman, David B. Cousins and Gregory Lafontaine* for applicant.  
*Dale L. Yurka and Joseph Cheng* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Waldman and Associates*, Toronto, *David B. Cousins*, Toronto, and *Lafontaine & Associate*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] LAYDEN-STEVENSON J.: Arthur Froom (also known as Arthur Kissel) wishes to avoid extradition to the United States of America on charges of conspiracy, fraud and laundering the proceeds of crime. In this application, he asks the Court, among other things, to judicially review and quash the authority to proceed (ATP) issued by the Minister under the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18 (the Act) on July 3, 2001.

## DOCTRINE

La Forest, Anne Warner. *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1991.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêté introductif d'instance en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

*Lorne Waldman, David B. Cousins et Gregory Lafontaine* pour le demandeur.  
*Dale L. Yurka et Joseph Cheng* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Waldman and Associates*, Toronto, *David B. Cousins*, Toronto, et *Lafontaine & Associate*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE LAYDEN-STEVENSON: Arthur Froom (également connu sous le nom d'Arthur Kissel) cherche à éviter l'extradition vers les États-Unis d'Amérique sous des accusations de complot, de fraude et de recyclage des produits de la criminalité. Il demande notamment à la Cour de procéder au contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance, délivré par le ministre en vertu de la *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18 (la Loi), le 3 juillet 2001 et de l'annuler.

## FACTUAL AND PROCEDURAL BACKGROUND

[2] Because of the nature of some of the arguments that will be referred to in due course, it is necessary, for contextual purposes, to set out the factual and procedural basis that underlies this particular application. Mr. Froom is an American citizen, is married to a Canadian citizen and is presently resident in Canada. In the past, Mr. Froom travelled to and from Canada regularly for business purposes. In April 1998, he was arrested in Toronto by Canadian officers for alleged violations of the former *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2. He was released on conditions.

[3] Mr. Froom appeared before an adjudicator of the Immigration and Refugee Board regarding allegations that he had worked illegally in Canada, that he had been convicted of drinking and driving in the United States and that he was wanted in the United States on charges of fraud related to insurance claims. The allegation with respect to working illegally was not established and the impaired driving allegation was withdrawn. The Adjudicator made a conditional deportation order on the basis of the remaining allegation. The Adjudicator's order was the subject of an application for judicial review that was dismissed by Mr. Justice Kelen on October 2, 2003 [*Froom v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1127; [2003] F.C.J. No. 1443 (T.D.) (QL)].

[4] On June 28, 2001, United States Embassy Diplomatic Note No. 456 was presented to the Department of Foreign Affairs and International Trade requesting the extradition of Arthur Kissel, a.k.a. Arthur Froom. The document indicates that "Kissel is wanted to stand trial on federal fraud offences". The acts for which extradition is sought are acts allegedly committed by Mr. Froom in relation to the business (the provision of medical services) that he ran with his wife. On July 3, 2001, the ATP issued. It was signed by counsel for the International Assistance Group (the IAG) for the Minister of Justice, Canada. It lists the following Canadian offences as being those that correspond to the conduct alleged against Mr. Froom in the United States:

## CONTEXTE FACTUEL ET PROCÉDURAL

[2] En raison de la nature de certains des arguments auxquels il sera fait référence en temps et lieu, il est nécessaire, pour mieux comprendre le contexte, d'énoncer le fondement factuel et procédural qui sous-tend cette demande particulière. M. Froom est citoyen américain, il est marié à une citoyenne canadienne et réside actuellement au Canada. Par le passé, M. Froom a voyagé régulièrement à l'étranger pour ses affaires. En avril 1998, il a été arrêté à Toronto par des agents canadiens sous des allégations d'infractions prévues dans l'ancienne *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2. Il a été libéré moyennant le respect de certaines conditions.

[3] M. Froom a comparu devant un arbitre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au sujet d'allégations voulant qu'il aurait travaillé illégalement au Canada, qu'il aurait été condamné pour conduite en état d'ébriété aux États-Unis et qu'il serait recherché aux États-Unis pour des accusations de fraude ayant trait à des demandes de règlement en matière d'assurance. L'allégation concernant le travail illégal n'a pas été prouvée et l'allégation de conduite avec facultés affaiblies a été retirée. L'arbitre a pris une mesure d'expulsion conditionnelle en se fondant sur l'allégation restante. Cette mesure d'expulsion a fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire qui a été rejetée par le juge Kelen le 2 octobre 2003 [*Froom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1127; [2003] A.C.F. n° 1443 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)].

[4] Le 28 juin 2001, la note diplomatique n° 456 de l'Ambassade des États-Unis a été remise au ministre des Affaires étrangères et du Commerce international afin d'obtenir l'extradition d'Arthur Kissel, alias Arthur Froom. Le document indique ce qui suit: [TRADUCTION] «Kissel est recherché afin d'être jugé pour des infractions fédérales en matière de fraude». La demande d'extradition se fonde sur des actes qui auraient été commis par M. Froom relativement à l'entreprise (prestation de services médicaux) qu'il exploitait avec son épouse. Le 3 juillet 2001, l'arrêté introductif d'instance a été délivré. Ce document a été signé par un avocat du Groupe d'entraide internationale (GEI) au nom du ministre de la Justice du Canada. Les infractions

- conspiracy to commit fraud contrary to sections 380 and 465(1) of the Criminal Code of Canada;

- fraud contrary to section 380 of the Criminal Code;

- conspiracy to launder the proceeds of crime contrary to sections 462.31 and 465(1)(c) of the Criminal Code; and

- laundering the proceeds of crime contrary to section 462.31 of the Criminal Code.

[5] The certified legal statement of the Assistant United States Attorney for the Southern District of New York, included as part of the documentation supporting the request for extradition, indicates that the first grand jury indictment in relation to this matter was returned on March 28, 1998. After considering additional evidence, the grand jury returned a first superseding indictment on November 4, 1998, modifying the charge in the original indictment. On October 20, 1999, after considering additional evidence, the grand jury returned a second superseding indictment and on March 29, 2000, after considering additional evidence, the grand jury returned a third superseding indictment. The certified legal statement specifies that the third superseding indictment replaces the previous indictments as the charging document in the case.

[6] An *ex parte* application was made before a justice of the Superior Court of Justice, Ontario, for a warrant of arrest and it issued on September 11, 2001. Mr. Froom was arrested and later released on a recognizance requiring a cash deposit of \$25,000 and a surety for the amount of \$20,000. He filed a notice of application on November 12, 2001, seeking a writ of *certiorari* quashing the ATP, a declaration that it is invalid and of no force and effect and a declaration setting aside the decision of the Minister. In an amended notice of application dated May 5, 2003, Mr. Froom significantly expands the remedies sought and adds requests for various injunctions against the Minister of Justice and the Attorney General relating to the ATP and the

canadiennes suivantes y sont mentionnées comme étant celles qui correspondent à la conduite alléguée de M. Froom aux États-Unis:

- complot en vue de commettre une fraude contrairement à l'article 380 et au paragraphe 465(1) du Code criminel du Canada;

- fraude contrairement à l'article 380 du Code criminel;

- complot en vue de recycler les produits de la criminalité contrairement à l'article 462.31 et à l'alinéa 465(1)c) du Code criminel; et

- recyclage des produits de la criminalité contrairement à l'article 462.31 du Code criminel.

[5] La déclaration certifiée du procureur adjoint des États-Unis pour le district sud de New York, jointe aux documents présentés à l'appui de la demande d'extradition, indique que la première accusation devant le grand jury ayant trait à cette affaire a été présentée le 28 mars 1998. Après avoir examiné une preuve supplémentaire, le grand jury a présenté une première accusation modifiée le 4 novembre 1998, qui modifiait l'inculpation mentionnée dans la première accusation. Le 20 octobre 1999, après avoir examiné une nouvelle preuve, le grand jury a présenté une deuxième accusation modifiée et, le 29 mars 2000, après avoir de nouveau examiné une preuve additionnelle, le grand jury a présenté une troisième accusation modifiée. La déclaration certifiée précise que la troisième accusation modifiée remplace les accusations antérieures et constitue le document d'inculpation dans la présente affaire.

[6] Une demande *ex parte* a été présentée devant un juge de la Cour supérieure de l'Ontario afin d'obtenir un mandat d'arrestation qui a été délivré le 11 septembre 2001. M. Froom a été arrêté et par la suite libéré après avoir souscrit un engagement de fournir un dépôt en espèces de 25 000 \$ et une caution de 20 000 \$. Le 12 novembre 2001, il a déposé un avis de demande dans lequel il réclame un bref de *certiorari* annulant l'arrêté introductif d'instance, une déclaration attestant que ce document est invalide et sans aucun effet, ainsi qu'une déclaration infirmant la décision du ministre. Dans un avis de demande modifié, en date du 5 mai 2003, M. Froom élabore de façon importante sur les redressements recherchés, ajoute plusieurs demandes d'injonctions

extradition proceedings as well as various other remedies with respect to the Ontario courts and the United States.

[7] Mr. Froom also made a claim for Convention refugee status in Canada. That claim was denied. There is additionally an action against Her Majesty dealing with issues similar to those involved in this application. The action is presently stayed on the consent of the parties.

[8] In relation to this proceeding, the respondent, by motion, sought to strike the application for judicial review. The Prothonotary's decision allowing the motion *Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2002] 4 F.C. 345 (T.D.) (*Froom No. 1*) was appealed and the appeal was allowed by Mr. Justice Gibson *Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2003] 3 F.C. 268 (T.D.) (*Froom No. 2*). He concluded that while there exists [at paragraph 34] a "compelling argument that this Court does not have the jurisdiction to judicially review the issuance of an authority to proceed, an equally compelling argument can be made that this Court has such jurisdiction by virtue of the *Federal Court Act* and, in the absence of the ousting of that jurisdiction, this Court should fully consider exercising it". In relation to the question whether, if this Court has jurisdiction to judicially review an ATP, should it nonetheless refrain from exercising that jurisdiction, Mr. Justice Gibson had this to say [at paragraphs 35-36]:

Counsel for the Minister, without acknowledging that this Court has jurisdiction to judicially review an authority to proceed, urged that, if the Court has the jurisdiction, it should not exercise it because there exists an adequate alternative remedy and further, that its exercise would be incompatible with the statutory scheme of the *Extradition Act* and expeditious fulfilment of Canada's international obligations in the field of extradition.

I am satisfied that this is an issue more appropriately dealt with on the hearing of any application for judicial review and not on a motion to strike such an application.

contre le ministre de la Justice et le procureur général au sujet de l'arrêté introductif d'instance et des procédures d'extradition, et réclame divers autres redressements à l'encontre des tribunaux de l'Ontario et des États-Unis.

[7] M. Froom a aussi revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention au Canada. Cette revendication a été refusée. En outre, une action a été intentée contre la Reine au sujet de questions semblables à celles dont traite la présente demande. Les parties ont consenti à ce qu'il soit sursis à cette action.

[8] Pour ce qui est de la présente instance, le défendeur a demandé, par voie de requête, la radiation de la demande de contrôle judiciaire. La décision du protonotaire accueillant la requête *Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2002] 4 C.F. 345 (1<sup>re</sup> inst.) (*Froom n° 1*) a fait l'objet d'un appel qui a été accueilli par le juge Gibson (*Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2003] 3 C.F. 268 (1<sup>re</sup> inst.) (*Froom n° 2*). Il a conclu que bien qu'il existe [au paragraphe 34] «des arguments probants à l'appui de [l]a thèse voulant que notre Cour n'ait pas compétence pour procéder à l'examen judiciaire d'une décision relative à la délivrance d'un arrêté introductif d'instance, il est possible d'élaborer des arguments tout aussi probants pour démontrer que notre Cour possède cette compétence sous le régime de la *Loi sur la Cour fédérale* et, en l'absence d'une exclusion de cette compétence, notre Cour devrait considérer qu'elle peut l'exercer pleinement». Pour ce qui est de savoir si, en admettant que la Cour a compétence pour procéder à l'examen judiciaire d'un arrêté introductif d'instance, elle devrait néanmoins s'abstenir d'exercer cette compétence, le juge Gibson ajoute ce qui suit [aux paragraphes 35 et 36]:

L'avocate du ministre, sans reconnaître que notre Cour a compétence pour procéder au contrôle judiciaire d'un arrêté introductif d'instance, a allégué que, si la Cour a compétence, elle ne devrait pas l'exercer parce qu'il existe un autre recours approprié et que cet exercice serait incompatible avec le régime de la *Loi sur l'extradition* et la prompte exécution des obligations internationales du Canada en matière d'extradition.

Je suis d'avis qu'il s'agit d'une question qu'il conviendrait mieux de trancher dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire plutôt que dans le cadre d'une requête en radiation de cette demande.

[9] The hearing of this application began on August 12, 2003. The morning of August 12th was consumed by argument with respect to a motion by the applicant that had been scheduled for hearing during general sittings on August 11th. When it became apparent to the Motions Judge that the matter required significantly more time than was available on general sittings, the motion was directed to be set over and dealt with at the outset of the hearing of the application. Mr. Froom had requested that various portions of the respondent's record and memorandum of fact and law be struck on the basis that it was not apparent what documents were before counsel for the IAG when the decision to issue the ATP was made. Notwithstanding that the motion arguments were substantial, a compromise of the issue was eventually agreed upon, and when the respondent provided correspondence from the IAG counsel in this respect, the motion was withdrawn. It became apparent, however, that the remaining 1½ days would not provide sufficient time within which to canvass material contained in 15 volumes of authorities, 4 volumes of records and requiring the appearances of 5 lawyers. At the end of the day on August 13th, the hearing was adjourned and scheduled to resume on September 2nd.

[10] Matters were somewhat further complicated when one of the applicant's counsel fell ill prior to the September 2nd date and requested an adjournment on the Friday preceding the scheduled date. In response, I directed able counsel to be present on September 2nd to address the request for an adjournment and to be prepared to proceed. When we resumed, I, at the outset, commented on the fact that the counsel in question had not presented any of the oral argument during the first phase of the hearing. The submissions of one of Mr. Froom's counsel revealed that while the incapacitated counsel had not argued orally, there had been interaction and consultation among Mr. Froom's counsel and that it was anticipated that the opportunity for similar interaction and consultation would be afforded between the conclusion of the respondent's argument and the reply.

[11] Reluctant to delay the matter, but at the same time concerned that I not prejudice the applicant in any way, I proposed that the matter continue as scheduled, that the

[9] L'audition de la présente demande a commencé le 12 août 2003. Le matin du 12 août a été consacré à l'exposé d'arguments ayant trait à une requête présentée par le demandeur qui devait être entendue en séance générale le 11 août. Quand le juge des requêtes s'est rendu compte que la question exigeait beaucoup plus de temps que ce qui était disponible en séance générale, il a ordonné que la requête soit reportée et entendue dès le début de l'audition de la demande. M. Froom avait demandé que différentes parties du dossier du défendeur et son mémoire des faits et du droit soient radiés au motif qu'ils ne permettaient pas de savoir clairement quels documents se trouvaient en possession de l'avocat du GEI quand la décision de délivrer l'arrêté introductif d'instance a été prise. Malgré le nombre des arguments soulevés dans la requête, les parties sont parvenues à un compromis et la requête a été retirée quand le défendeur a fourni la correspondance provenant de l'avocat du GEI à cet égard. Toutefois, il est devenu évident que la journée et demie qui restait ne suffirait pas pour examiner les documents contenus dans 15 volumes de jurisprudence et 4 volumes de dossiers, exigeant la comparution de 5 avocats. À la fin de la journée du 13 août, l'audience a été ajournée et la reprise a été fixée au 2 septembre.

[10] Les choses se sont compliquées davantage quand l'un des avocats du demandeur est tombé malade avant le 2 septembre et a demandé un ajournement le vendredi précédant la date fixée. J'ai demandé à l'avocat bien portant de se présenter le 2 septembre pour traiter de la demande d'ajournement et d'être prêt à poursuivre l'audition. Dès la reprise de l'audience, j'ai mentionné que l'avocat malade n'avait présenté aucun des arguments entendus au cours de la première étape de l'audition. L'un des avocats de M. Froom a fait observer que même si l'avocat malade n'avait pas pris la parole, il y avait eu interaction et consultation entre les avocats de M. Froom et qu'il fallait s'attendre à ce qu'il y ait de nouveau la même interaction et la même consultation entre la conclusion de l'argumentation du défendeur et la réponse.

[11] Peu disposée à repousser l'étude de la question, mais tout de même consciente qu'aucun préjudice ne devait être causé au demandeur, j'ai proposé que l'affaire

remaining arguments be transcribed, that the reply be given and that the transcript be prepared on an expedited basis. The transcript would be available to the applicant's incapacitated counsel by September 8th. Upon review of the arguments, it would be open to that counsel to submit any reply (within the parameters of proper reply content) that had not been, but in counsel's view should have been, canvassed in the reply. I proposed that the incapacitated counsel be granted until September 17th to provide his augmented reply, if any, in written form.

[12] Neither Mr. Froom's counsel (who were present) nor the respondent's counsel took exception to my proposed solution. It should be noted, however, that Mr. Froom was not present during this discussion and while his counsel took no exception, he noted that his position was subject to any objections Mr. Froom might have. Mr. Froom arrived shortly thereafter and the matter proceeded without further delay. No objections were made.

[13] Counsel's submissions and authorities in support were received on September 17th. Those submissions extend well beyond what constitutes appropriate and proper reply and in some instances canvass issues that were not raised either in the applicant's argument or that of the respondent. To the extent that the September 17th submissions take such liberties, they will not be considered. Counsel for the respondent forwarded an additional brief submission on October 2, 2003, for the purpose of alerting me to and providing me with a copy of a decision of Justice Hoilett of the Ontario Superior Court of Justice dated September 26, 2003 [*United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. No. 3805 (QL)]. On October 7th, Mr. Froom's counsel responded, in writing, to the respondent's submission.

## ISSUE

[14] The issue, leaving aside for the moment the various grounds for judicial review argued by the applicant, is whether or not the Court should decline jurisdiction and refuse to exercise its discretion to hear the application for judicial review of the ATP. The issue

continue d'être entendue comme prévu, que les arguments restants soient mis par écrit, que la réponse soit donnée et la transcription préparée rapidement. La transcription serait ensuite remise à l'avocat malade du demandeur au plus tard le 8 septembre. À l'examen des arguments, l'avocat aurait la liberté de soumettre des observations (en respectant les paramètres d'un contenu de réponse appropriée) qui n'auraient pas été faites dans la réponse, mais qui, de l'avis de l'avocat, auraient dû l'être. J'ai proposé que l'avocat malade ait jusqu'au 17 septembre pour fournir sa réponse écrite, s'il le jugeait approprié.

[12] Aucun des avocats de M. Froom (qui étaient présents), ni ceux du défendeur ne se sont opposés à ma proposition. Toutefois, il convient de noter que M. Froom n'était pas présent au cours de cette discussion et que, bien que son avocat n'ait formulé aucune objection, il a noté que sa position était conditionnelle à toute objection que pourrait exprimer M. Froom. M. Froom est arrivé peu après et l'affaire s'est poursuivie sans autre retard. Aucune objection n'a été formulée.

[13] Les observations de l'avocat et la jurisprudence citée à l'appui de celles-ci ont été reçues le 17 septembre. Ces observations vont bien au-delà de ce qui constitue une réponse appropriée et, dans certains cas, portent sur des questions qui n'ont été soulevées ni dans l'argumentation du demandeur, ni dans celle du défendeur. Les observations du 17 septembre qui s'écartent de ce qui est approprié ne seront pas examinées. Les avocats du défendeur m'ont fait parvenir de brèves observations supplémentaires le 2 octobre 2003, afin de me signaler et de me fournir une copie d'une décision du juge Hoilett de la Cour supérieure de justice de l'Ontario datée du 26 septembre 2003 [*United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. n° 3805 (QL)]. Le 7 octobre, l'avocat de M. Froom a répondu par écrit aux observations du défendeur.

## QUESTION EN LITIGE

[14] À l'exclusion pour le moment des différents motifs de contrôle judiciaire qui ont été débattus par le demandeur, la question est de savoir si la Cour devrait ou non se déclarer incompétente et refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre la demande de

is delineated in this manner because the respondent, at the hearing, conceded that “Section 18.1 of the *Federal Court Act* makes it impossible to argue that the decision of the Minister is not a decision within the meaning of the section” or that the Court lacks jurisdiction to review it. Thus, if I decline jurisdiction, that will end the matter. However, should I conclude otherwise, the applicant’s grounds for review must be examined.

#### OVERVIEW OF THE POSITIONS OF THE PARTIES

[15] Mr. Froom notes that this is a case of first impression and that no authority exists regarding judicial review of the ATP by the Federal Court. It is beyond dispute that the Act does not oust the jurisdiction of the Federal Court in relation to section 15 of the Act: *Froom No. 2*. He argues that the decision to issue the ATP should not be treated any differently from any other decision made by any other Minister. Most importantly, it is urged that I should assume jurisdiction because there is nowhere else to go. The law is clear—the extradition judge lacks jurisdiction to quash an ATP.

[16] The respondent agrees that Mr. Froom cannot obtain an order to quash the ATP from the extradition judge, but asks that I look beyond the manner in which Mr. Froom characterizes the issue (inability to quash the ATP) and examine the grounds upon which he relies in support of his request. If the grounds can be argued and determined elsewhere, within the provisions of the Act and without resort to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8 s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8 s. 14)], as amended, then an adequate alternative remedy exists and I should, in that case, decline to exercise my discretion. Alternatively, the respondent contends that the Minister’s decision is an interlocutory one and, as such, is not amenable to judicial review.

contrôle judiciaire concernant l’arrêté introductif d’instance. La question est formulée de cette manière parce que le défendeur a admis, au cours de l’audience, que [TRADUCTION] «d’après l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, il est impossible de prétendre que la décision du ministre n’est pas une décision au sens de l’article» ou que la Cour n’a pas compétence pour en faire le contrôle. Donc, si je refuse d’exercer la compétence de la Cour, l’affaire prendra fin. Toutefois, si j’en arrive à une autre conclusion, les motifs de contrôle soulevés par le demandeur devront être examinés.

#### APERÇU DES POSITIONS DES PARTIES

[15] M. Froom note qu’il s’agit d’une affaire sans précédent et qu’il n’existe aucune décision jurisprudentielle concernant l’examen judiciaire d’un arrêté introductif d’instance par la Cour fédérale. Il est tout à fait clair que la Loi ne prive pas la Cour fédérale de sa compétence relativement à l’article 15 de la Loi: *Froom n° 2*. Il fait valoir que la décision de délivrer l’arrêté introductif d’instance ne devrait pas être traitée différemment de toute autre décision prise par tout autre ministre. Ce qui est plus important, il fait valoir que je devrais accepter d’exercer la compétence parce qu’il n’y a pas d’autre lieu où débattre de la question. La Loi est claire—le juge d’extradition n’a pas compétence pour annuler un arrêté introductif d’instance.

[16] Le défendeur fait valoir que M. Froom ne peut obtenir du juge d’extradition une ordonnance afin d’annuler l’arrêté introductif d’instance, mais il demande que j’aie au-delà de la façon dont M. Froom qualifie la question (incapacité d’annuler l’arrêté introductif d’instance) pour examiner les motifs sur lesquels il appuie sa demande. Si les motifs peuvent être débattus et décidés par une autre autorité, en respectant les dispositions de la Loi et sans avoir recours à l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)], et ses modifications, alors c’est qu’il existe un recours subsidiaire approprié et je devrais donc, dans ce cas, refuser d’exercer mon pouvoir discrétionnaire. Subsidiairement, le défendeur prétend que la décision du ministre est une décision interlocutoire et qu’elle n’est donc pas susceptible de contrôle judiciaire.

## STATUTORY SCHEME AND JURISPRUDENCE

[17] The relevant statutory provisions are attached to these reasons as Schedule A. The relevant articles of the extradition agreement between Canada and the United States [*Treaty on Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, December 3, 1971, [1976] Can. T.S. No. 3] are attached as Schedule B. Because subsection 3(1) and section 15 of the Act are of particular significance they are, for ease of reference, reproduced here. Subsection 3(3) is omitted because it does not apply to Mr. Froom.

**3.** (1) A person may be extradited from Canada in accordance with this Act and a relevant extradition agreement on the request of an extradition partner for the purpose of prosecuting the person or imposing a sentence on—or enforcing a sentence imposed on—the person if

(a) subject to a relevant extradition agreement, the offence in respect of which the extradition is requested is punishable by the extradition partner, by imprisoning or otherwise depriving the person of their liberty for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment; and

(b) the conduct of the person, had it occurred in Canada, would have constituted an offence that is punishable in Canada,

(i) in the case of a request based on a specific agreement, by imprisonment for a maximum term of five years or more, or by a more severe punishment, and

(ii) in any other case, by imprisonment for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment, subject to a relevant extradition agreement.

...

**15.** (1) The Minister may, after receiving a request for extradition and being satisfied that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) are met in respect of one or more offences mentioned in the request, issue an authority to proceed that authorizes the Attorney General to seek, on behalf of the extradition partner, an order of a court for the committal of the person under section 29.

(2) If requests from two or more extradition partners are received by the Minister for the extradition of a person, the Minister shall determine the order in which the requests will be authorized to proceed.

(3) The authority to proceed must contain

## RÉGIME LÉGISLATIF ET JURISPRUDENCE

[17] Les dispositions législatives pertinentes sont jointes aux présents motifs sous l'Annexe A. Les articles pertinents de l'accord d'extradition entre le Canada et les États-Unis [*Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 3 décembre 1971, [1976] R.T. Can. n° 3] sont joints sous l'Annexe B. Étant donné que le paragraphe 3(1) et l'article 15 de la Loi sont particulièrement importants ils sont reproduits ci-dessous pour en faciliter la consultation. Le paragraphe 3(3) est omis parce qu'il ne s'applique pas à M. Froom.

**3.** (1) Toute personne peut être extradée du Canada, en conformité avec la présente loi et tout accord applicable, à la demande d'un partenaire pour subir son procès dans le ressort de celui-ci, se faire infliger une peine ou y purger une peine si:

a) d'une part, l'infraction mentionnée dans la demande est, aux termes du droit applicable par le partenaire, sanctionnée, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement ou une autre forme de privation de liberté d'une durée maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère;

b) d'autre part, l'ensemble de ses actes aurait constitué, s'ils avaient été commis au Canada, une infraction sanctionnée aux termes du droit canadien:

(i) dans le cas où un accord spécifique est applicable, par une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou plus ou par une peine plus sévère,

(ii) dans le cas contraire, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère.

[...]

**15.** (1) Le ministre peut, après réception de la demande d'extradition, s'il est convaincu qu'au moins une infraction satisfait aux conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3), prendre un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à demander au tribunal, au nom du partenaire, la délivrance de l'ordonnance d'incarcération prévue à l'article 29.

(2) En cas de demandes concurrentes visant l'extradition d'une même personne, le ministre détermine l'ordre dans lequel elles seront traitées.

(3) L'arrêté comporte les éléments suivants:

(a) the name or description of the person whose extradition is sought;

(b) the name of the extradition partner; and

(c) the name of the offence or offences under Canadian law that correspond to the alleged conduct of the person or the conduct in respect of which the person was convicted, as long as one of the offences would be punishable in accordance with paragraph 3(1)(b).

(4) A copy of an authority to proceed produced by a means of telecommunication that produces a writing has the same probative force as the original for the purposes of this Part.

[18] Before considering the submissions and arguments of the parties in more detail, it is helpful to review the historical as well as the present statutory scheme and the fundamental principles arising from the jurisprudence in relation to extradition matters.

[19] Extradition is the surrender by one state, at the request of another, of a person within its jurisdiction who is accused or has been convicted of a crime committed within the jurisdiction of the other state: Anne Warner La Forest, *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed. (Aurora: Canada Law Book, 1991). It is primarily a function of the executive and a product of international agreements made between states: *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500 (*Schmidt*). It is a practice that has deep historical roots in Canada and has been a necessary component of the administration of justice since before Confederation. Extradition procedure is founded on the concepts of reciprocity, comity and respect for differences in other jurisdictions: *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779 (*Kindler*).

[20] An overview of the extradition process (including the 1992 amendments) is provided in *United States of America v. Kwok*, [2001] 1 S.C.R. 532 (*Kwok*). The summary that follows, with the exception of the passages that deal with the 1999 Act, is derived principally from *Kwok* and includes the authorities referred to by Madam Justice Arbour.

[21] In Canada, the Act governs the extradition process and codifies into domestic law Canada's

a) le nom ou description de l'intéressé;

b) le nom du partenaire;

c) la désignation des infractions qui, du point de vue du droit canadien, correspondent à l'ensemble des actes reprochés à l'intéressé ou pour lesquels il a été condamné et dont au moins l'une d'entre elles serait sanctionnée de la façon prévue à l'alinéa 3(1)b).

(4) La copie de l'arrêté reproduite par un moyen de télécommunication qui rend la communication sous forme écrite a, pour l'application de la présente partie, la même force probante que l'original.

[18] Avant d'examiner en détail les observations et les arguments des parties, il est utile de revoir le régime législatif tant historique qu'actuel ainsi que les principes fondamentaux qui découlent de la jurisprudence relative aux questions d'extradition.

[19] L'extradition est la remise par un État, à la demande d'un autre, d'une personne qui se trouve dans son ressort et qui est accusée ou a été reconnue coupable d'un crime commis dans le ressort de l'autre État: Anne Warner La Forest, *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3<sup>e</sup> éd. (Aurora: Canada Law Book, 1991). Il s'agit essentiellement d'une fonction du pouvoir exécutif découlant d'accords internationaux conclus entre les États: *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500 (*Schmidt*). Cette pratique a des racines historiques profondes au Canada et constitue un élément essentiel de l'administration de la justice depuis la Confédération. Le processus d'extradition se fonde sur les concepts de réciprocité, de courtoisie et de respect des différences dans les autres ressorts: *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779 (*Kindler*).

[20] On trouvera un aperçu du processus d'extradition (y compris les modifications apportées en 1992) dans l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Kwok*, [2001] 1 R.C.S. 532 (*Kwok*). Le résumé qui suit, à l'exception des passages qui ont trait à la Loi de 1999, est tiré principalement de l'arrêt *Kwok* et inclut les précédents jurisprudentiels auxquels M<sup>me</sup> la juge Arbour a fait référence.

[21] Au Canada, la Loi régit le processus d'extradition et intègre au droit interne les obligations internationales

international obligations regarding surrender. The first phase is judicial in nature while the second is essentially an executive phase. During the judicial phase, the extradition judge (also referred to as the committal judge) presides over an extradition hearing for the purpose of determining whether there is sufficient evidence to order the individual committed for surrender. For a warrant of committal to issue, two criteria must be met. First, the evidence presented must disclose a *prima facie* case that the conduct alleged to have occurred within the jurisdiction of the requesting states constitutes a crime there, would constitute a crime in Canada if committed here and is contemplated in the bilateral treaty (the double criminality rule). Second, the tendered evidence must, on a balance of probabilities, establish that the person sought to be extradited is the person before the court (the identity issue).

[22] In an extradition (committal) hearing, the extradition judge is akin to a judge conducting a preliminary inquiry in that he or she has to determine the sufficiency of evidence. Like a preliminary inquiry judge, the extradition judge has to refrain from weighing the evidence or assessing credibility: *United States of America v. Shephard*, [1977] 2 S.C.R. 1067 (*Shephard*). The extradition judge cannot consider how foreign officials gathered the evidence, weigh the effect of any delay on the trial in the requesting state, or consider defences that could be raised at trial: *Argentina v. Mellino*, [1987] 1 S.C.R. 536 (*Mellino*). The extradition judge's statutory functions are modest and limited: *Schmidt*, *supra*; *McVey (Re)*; *McVey v. United States of America*, [1992] 3 S.C.R. 475 (*McVey*); *United States of America v. Lépine*, [1994] 1 S.C.R. 286 (*Lépine*).

[23] Before the 1992 amendments, the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, appendix II, No. 44]] applied to extradition proceedings in the sense that the treaty, the extradition hearing in Canada, and the exercise of the executive discretion to surrender the individual all had to conform to the requirements of the

du Canada en matière d'extradition. La première étape est de nature judiciaire alors que la seconde relève essentiellement de l'exécutif. Au cours de l'étape judiciaire, le juge d'extradition (également appelé juge d'incarcération) préside une audience afin de déterminer si la preuve est suffisante pour ordonner l'incarcération de la personne visée en vue de son extradition. Deux critères doivent être respectés pour qu'un mandat d'incarcération soit délivré. Tout d'abord, la preuve présentée doit établir *prima facie* que les actes reprochés dans le ressort de l'État requérant constituent un crime à cet endroit, constitueraient un crime au Canada s'ils avaient été commis ici et sont visés par le traité bilatéral (la règle de la double incrimination). Deuxièmement, la preuve produite doit établir, selon la prépondérance des probabilités, que la personne dont on demande l'extradition est celle qui se trouve devant le tribunal (la question de l'identité).

[22] Au cours d'une audience d'extradition (ou d'incarcération), le rôle du juge d'extradition est apparenté à celui du juge qui préside une enquête préliminaire en ce sens qu'il doit déterminer si la preuve est suffisante. Comme le juge présidant l'enquête préliminaire, le juge d'extradition doit s'abstenir d'évaluer la preuve ou d'apprécier la crédibilité des témoins: *États-Unis d'Amérique c. Shephard*, [1977] 2 R.C.S. 1067 (*Shephard*). Il ne lui appartient pas non plus d'examiner la façon dont les fonctionnaires étrangers ont recueilli la preuve, de s'interroger sur l'effet de tout délai sur le procès dans l'État requérant ou de prendre en compte les moyens de défense susceptibles d'être invoqués au procès: *Argentine c. Mellino*, [1987] 1 R.C.S. 536 (*Mellino*). Les fonctions du juge d'extradition sont donc limitées et modestes: *Schmidt*, précité; *McVey (Re)*; *McVey c. États-Unis d'Amérique*, [1992] 3 R.C.S. 475 (*McVey*); *États-Unis d'Amérique c. Lépine*, [1994] 1 R.C.S. 286 (*Lépine*).

[23] Avant les modifications de 1992, la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] s'appliquait aux procédures d'extradition du fait que tant le traité que l'audience d'extradition au Canada et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif relativement à la remise de

Charter. The extradition judge, however, did not have the power to adjudicate on Charter issues or to grant Charter remedies.

[24] If the extradition judge determined that there was sufficient evidence to commit, he or she signed a warrant or order for committal and it was forwarded to the Minister of Justice along with the judge's report. The second stage of the process then began and during that stage, the Minister decided whether the individual should be surrendered to the requesting state. This phase of the process has been considered to be essentially political in nature: *McVey, supra*; *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631 (*Idziak*).

[25] These phases were additionally considered to be distinct and separate. The extradition judge could not order the actual surrender of the individual to the foreign state because that was the exclusive responsibility of the executive. Conversely, the Minister could not exercise the power to surrender an individual until that person had been committed by the judge. In the exercise of the executive discretion to surrender, the Minister of Justice must have regard to Charter considerations: *United States of America v. Cotroni*; *United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469 (*Cotroni*).

[26] Before the 1992 amendments, the Act provided for review of the committal decision by way of *habeas corpus*. Jurisdiction to issue a writ of *habeas corpus* lay with a superior court judge sitting on *habeas corpus* review of the extradition judge's decision to commit. In determining the legality of the fugitive's detention and/or committal, the *habeas corpus* judge had a limited jurisdiction to consider specific Charter violations and to grant remedies under section 24 of the Charter. This power could not be used to pre-empt the ministerial decision regarding surrender, although there did exist an exceptional power, under section 7 of the Charter, to stay extradition proceedings in circumstances where the decision to surrender an individual for trial in a foreign country would, in the particular circumstances, violate the principles of fundamental justice: *Mellino, supra*.

la personne visée devaient respecter les exigences prévues par la Charte. Le juge d'extradition n'avait toutefois pas le pouvoir de statuer sur les questions touchant à l'application de la Charte ou d'accorder les réparations fondées sur ce texte.

[24] Dès que le juge décide que la preuve est suffisante pour ordonner l'incarcération, il signe le mandat de dépôt ou l'ordonnance d'incarcération qui est ensuite transmis au ministre de la Justice accompagné du rapport du juge. On passe alors à la deuxième étape du processus d'extradition au cours de laquelle le ministre décide si la personne visée doit être livrée à l'État requérant. Cette étape du processus est essentiellement politique: *McVey*, précité; *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631 (*Idziak*).

[25] Les deux étapes du processus d'extradition sont distinctes. Le juge d'extradition n'a pas le pouvoir d'ordonner l'extradition de la personne vers l'État requérant, cette décision étant la responsabilité exclusive de l'exécutif. À l'inverse, le ministre ne peut pas exercer le pouvoir d'extrader une personne tant que celle-ci n'a pas été incarcérée à cette fin par un juge. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'extrader une personne, le ministre de la Justice doit tenir compte des considérations fondées sur la Charte: *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*; *États-Unis d'Amérique c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469 (*Cotroni*).

[26] Avant les modifications de 1992, la Loi pourvoyait à la révision de la décision d'incarcérer la personne visée en accordant à cette dernière le droit de demander un bref d'*habeas corpus*. La délivrance d'un bref d'*habeas corpus* relève de la compétence d'un juge de la cour supérieure qui entend la demande de révision par voie d'*habeas corpus* de la décision du juge d'extradition ordonnant l'incarcération. Pour statuer sur la légalité de la détention de la personne visée, sur son incarcération, ou les deux, le juge saisi de la requête en *habeas corpus* avait une compétence limitée pour examiner certaines infractions visées par la Charte et pour accorder des réparations en vertu de l'article 24 de la Charte. Ce pouvoir ne pouvait cependant être utilisé pour empêcher le ministre de prendre la décision d'extrader ou non la personne visée, malgré l'existence d'un pouvoir exceptionnel, fondé sur l'article 7 de la

[27] Barring obvious or urgent circumstances, a decision to stay the extradition process was only open to a judge of the Federal Court Trial Division sitting in review of the Minister's decision to surrender the individual pursuant to the *Federal Court Act* (now the *Federal Courts Act*). The need to await the exercise of executive discretion was stressed in *Schmidt, supra*.

[28] Thus, before the 1992 amendments, both the committal proceedings and judicial review of them were curtailed by the existence of the second, executive stage of the extradition process. The latter had to be allowed to follow its course. The dual track of judicial and executive decision-making, each accompanied by its own review process, was cumbersome and time-consuming. An appeal from the *habeas corpus* review of the committal decision could be taken as of right to the provincial court of appeal and, with leave, to the Supreme Court. The separate ministerial decision concerning surrender, if judicially reviewed in the Federal Court, was subject to further potential appeals to the Federal Court of Appeal and, with leave, to the Supreme Court.

[29] On December 1, 1992, significant amendments to the Act came into force. Parliament streamlined and simplified the extradition procedure. The amendments provided for a single right of review to the applicable provincial court from both the decision of the extradition judge and that of the Minister. The provincial court of appeal received "exclusive original jurisdiction" to review the judicial decision to commit and the executive decision to surrender.

Charte, permettant de prononcer l'arrêt des procédures dans les cas où la décision d'extrader la personne visée en vue de son procès dans un pays étranger irait, dans des circonstances particulières, à l'encontre des principes de justice fondamentale: *Mellino*, précité.

[27] En l'absence de circonstances criantes ou urgentes, la décision d'arrêter le processus d'extradition ne pouvait être rendue que par un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale saisie d'une demande de révision de la décision du ministre d'extrader la personne visée en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* (maintenant la *Loi sur les Cours fédérales*). La nécessité d'attendre que l'exécutif ait exercé son pouvoir discrétionnaire a été soulignée dans l'arrêt *Schmidt*, précité.

[28] Par conséquent, avant les modifications de 1992, tant les procédures relatives à l'incarcération que la révision judiciaire de ces procédures étaient limitées par l'existence de la deuxième étape du processus d'extradition. Il fallait laisser suivre son cours à cette deuxième étape. Ce processus décisionnel à deux volets, judiciaire et exécutif, doté chacun de son propre mécanisme de révision, était lourd et long. D'une part, la décision sur la demande de révision de l'ordonnance d'incarcération par voie d'*habeas corpus* pouvait faire l'objet d'un appel de plein droit auprès de la cour d'appel provinciale concernée et ensuite, sur autorisation, auprès de la Cour suprême. D'autre part, la décision distincte prise par le ministre relativement à l'extradition pouvait faire l'objet d'une demande de révision judiciaire à la Section de première instance de la Cour fédérale et donner lieu éventuellement à d'autres appels à la Cour d'appel fédérale et à la Cour suprême.

[29] D'importantes modifications touchant à la structure de la Loi sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1992. Le législateur a rationalisé et simplifié le processus d'extradition. Les modifications prévoyaient un droit de révision unique exercé par la cour provinciale concernée pour demander tant l'examen de la décision du juge d'extradition que celle du ministre. La cour d'appel provinciale s'est vu accorder «compétence exclusive» pour examiner la décision judiciaire ordonnant l'incarcération de la personne visée et celle de l'exécutif ordonnant son extradition.

[30] The amendments also permitted a possible merger of those functions by expressly allowing the court to defer the hearing of an appeal from a committal decision until the Minister's decision with respect to surrender was made, unless the Minister filed a notice of postponement with the court of appeal. In that case, the court of appeal would proceed with the appeal from committal rather than await the ministerial decision on surrender.

[31] Recourse to the writ of *habeas corpus* to review the committal was eliminated. The powers of the committal judge were expanded to include all the powers that could previously be exercised only by a superior court judge sitting in *habeas corpus*. Hence, there was a transfer of Charter jurisdiction to grant remedies related to an issue properly before the extradition judge. As stated, the provincial appellate court was granted exclusive jurisdiction regarding judicial review of the Minister's decision to surrender. The 1992 amendments were not, however, meant to alter the fundamental two-tiered structure of the Act. Both the extradition judge and the Minister maintained their separate functions and jurisdictions within the process.

[32] A new Act came into force on June 17, 1999. Significant changes were made. The rationale underlying the 1999 Act is discussed in *United States of America v. Yang* (2001), 56 O.R. (3d) 52 (C.A.) (*Yang*). Mr. Justice Rosenberg, writing for the Court, notes that Canada wished to modernize its extradition process. The process, as it existed, did not easily accommodate modern offences and the increasingly global nature of crime itself. Of particular concern was the difficulty encountered when a requesting state with a different legal system from that of the requested state had to comply with the evidentiary requirements of the requested state. Bilateral negotiations ensued and during this time, the growth in transnational crime sparked worldwide initiatives to modernize extradition—to make it simpler and more expeditious. Another important consideration for Canada was its obligation to cooperate with the United Nations tribunals that oversee trials of war crimes and crimes against humanity.

[30] Les modifications ont également établi la possibilité de réunir ces procédures en permettant expressément à la cour de reporter l'audition de l'appel de l'ordonnance d'incarcération jusqu'à ce que le ministre se fût prononcé sur la demande d'extradition, sauf si ce dernier déposait un avis de report auprès de la cour d'appel, auquel cas celle-ci devait entendre l'appel de l'incarcération plutôt que d'attendre la décision du ministre relativement à l'extradition.

[31] Le recours à l'*habeas corpus* comme moyen de révision de l'incarcération a été éliminé. On a élargi les pouvoirs du juge d'incarcération pour lui donner tous les pouvoirs qui ne pouvaient jusque là être exercés que par un juge d'une cour supérieure entendant une requête en *habeas corpus*. Il y a donc eu transfert de compétence en matière d'application de la Charte afin que soient accordées les réparations ayant trait à une question dont était à bon droit saisi le juge d'extradition. Comme on l'a déjà dit, la cour d'appel provinciale a depuis compétence exclusive pour procéder au contrôle judiciaire de la décision du ministre relativement à l'extradition. Toutefois, les modifications de 1992 n'avaient pas pour but de modifier la structure fondamentale à deux paliers de la Loi. Le juge d'extradition et le ministre ont conservé leurs fonctions et leur compétence distinctes à l'intérieur du processus.

[32] Une nouvelle Loi, entrée en vigueur le 17 juin 1999, a de nouveau apporté des modifications importantes. L'arrêt *United States of America v. Yang* (2001), 56 O.R. (3d) 52 (C.A.) (*Yang*) analyse ce qui en a motivé l'adoption. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Rosenberg note que le Canada souhaitait moderniser son processus d'extradition. Avant la Loi de 1999, il n'était pas facile de concilier les infractions nouvellement créées et la nature de plus en plus globale de la criminalité. L'une des principales préoccupations découlait de la difficulté qui se posait quand un État requérant, appliquant un régime juridique différent de celui de l'État requis, devait se conformer aux règles de preuve de ce dernier. Des négociations bilatérales ont été entamées et, pendant cette période, l'augmentation de la criminalité transnationale a suscité partout dans le monde des initiatives pour moderniser le processus d'extradition—afin de le rendre plus simple et plus expéditif. Qui plus est, le Canada devait également tenir

[33] The 1999 *Extradition Act* contains: the rule of double criminality (section 3); time limits on proceedings against a person arrested on a provisional warrant (sections 14, 21); the right to apply for bail (sections 19, 20); the right of the Minister to seek assurances from the extradition partner (section 40 [as am. by S.C. 2000, c. 24, s. 51; 2001, c. 27, s. 250]); the right to attach conditions that individuals not be prosecuted for other offences—the rule of speciality (section 40); prohibition against surrender for political crimes, certain military crimes and offences barred by a limitation period (section 46); and the right of the Minister to refuse surrender in cases concerning, among other things, *autrefois acquit* or *convict*, persons convicted in their absence and having no right to have the case reviewed and young persons where the procedure in the extradition partner is inconsistent with the fundamental principles governing the Canadian legislation. The Act maintained the 1992 provisions for appealing the committal (section 49) and reviewing the decision of the Minister to surrender (section 53): *Yang, supra*.

[34] The rules of evidence in the new Act are found at sections 31 through 37. Section 32 provides that evidence, not otherwise admissible under Canadian law, is admissible at the extradition hearing and can be used to make out the case for committal under section 29. The contents of the record of the case are described in section 33. The record of the case need only contain a summary of the evidence. A judicial or prosecuting authority must certify that the evidence summarized or contained in the record of the case is available for the trial and that the evidence is sufficient under the law of the extradition partner to justify prosecution or was gathered under the law of the extradition partner. A document is admissible whether or not it is solemnly affirmed or under oath. Thus, various types of evidence that would not be admissible at a Canadian trial are admissible at the

compte de son obligation de collaborer avec les tribunaux des Nations Unies qui supervisent les procès pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

[33] La *Loi sur l'extradition* de 1999 traite des points suivants: la règle de la double criminalité (article 3); les délais à respecter pour tenter des poursuites contre une personne arrêtée en vertu d'un mandat provisoire (articles 14 et 21); le droit de demander un cautionnement (articles 19 et 20); le droit du ministre de demander au partenaire de lui fournir des assurances (article 40 [mod. par L.C. 2000, ch. 24, art. 51; 2001, ch. 27, art. 250]); le droit d'imposer des conditions pour que les intéressés ne soient pas poursuivis pour d'autres infractions—la règle de la spécialité (article 40); l'interdiction d'extrader une personne pour des infractions à caractère politique, certaines infractions militaires et autres infractions prescrites (article 46); et le droit du ministre de refuser l'extradition, notamment, dans les cas de *condamnation* ou *d'acquiescement antérieurs*, dans le cas de personnes condamnées par défaut ne pouvant obtenir une révision de leur procès et dans le cas des jeunes lorsque la procédure appliquée par le partenaire est incompatible avec les principes fondamentaux régissant le droit canadien. La Loi maintenait les dispositions de 1992 ayant trait aux règles d'appel de l'incarcération (article 49) et au contrôle de la décision du ministre relativement à l'extradition (article 53): *Yang, précité*.

[34] Les règles de preuve dans la nouvelle Loi se trouvent aux articles 31 à 37. L'article 32 stipule que des éléments de preuve, qui ne seraient pas admissibles par ailleurs en vertu du droit canadien, peuvent être admis au cours de l'audience d'extradition et être utilisés pour s'opposer à l'incarcération prévue à l'article 29. Le contenu du dossier de la cause est décrit à l'article 33. Il suffit d'y énoncer un résumé de la preuve. Une autorité judiciaire ou le poursuivant doit certifier que la preuve résumée au dossier ou contenue dans celui-ci sera disponible pour le procès et qu'elle est suffisante pour justifier la poursuite en vertu du droit du partenaire, ou encore qu'elle a été recueillie conformément au droit de ce dernier. Les documents sont admissibles qu'ils aient ou non fait l'objet d'une affirmation solennelle ou d'un serment. Ainsi, différents types de preuve qui ne seraient

extradition hearing. In particular, hearsay is admissible although it would not meet a common law or statutory exception and would not meet the necessity and reliability requirements set out in the more recent cases of the Supreme Court: *Yang, supra*.

[35] The ATP was introduced in the 1999 Act. The ATP is defined by section 15 and its contents are prescribed. To issue the ATP, the Minister must be satisfied that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) have been met. The authority to proceed sets out the Canadian offence that is equivalent to the offence allegedly committed in the extradition partner state. This represents a departure from previous practice. Before 1999, the proceeding was commenced by way of diplomatic note. The note specified the offences for which extradition was sought in the requesting state. The translation to comparable Canadian offences was done by the extradition judge during the committal hearing. Equivalency is now determined by the Minister. I will discuss the ATP, in more detail, later in these reasons.

[36] The previously discrete two-tiered system of the extradition process was not altered with the coming into force of the 1999 Act. Although variously described as consisting of two, three or four stages, there remains a function for the Minister and a function for the extradition judge. In *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. No. 2618 (Sup. Ct.) (QL) (*Schreiber*), Mr. Justice Watt of the Ontario Superior Court of Justice describes the functions as follows [at paragraph 72]:

Under the Act, the Minister and the extradition judge occupy two (2) very different positions. The Minister has a role at the beginning and the end of the extradition process. The judge discharges his or her function in the middle. Each operates independently of the other, except to the extent that the Minister's final involvement is contingent on a judicial order for committal. Neither intrudes into the other's area of responsibility. Neither reviews the other's determination or decision.

pas admissibles par ailleurs dans un procès au Canada peuvent être admis au cours de l'audience. En particulier, le oui-dire est admissible même s'il ne respecte pas l'exception de common law ou d'origine législative non plus que les conditions de nécessité et de fiabilité qui ont été énoncées dans les jugements les plus récents de la Cour suprême: *Yang*, précité.

[35] L'arrêté introductif d'instance est apparu dans la Loi de 1999. Cet arrêté est défini à l'article 15 qui en prescrit également la teneur. Pour pouvoir délivrer un arrêté introductif d'instance, le ministre doit être convaincu que les conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3) sont réunies. L'arrêté désigne l'infraction canadienne qui correspond à l'infraction qui aurait été commise dans l'État requérant. Cette disposition s'écarte de la pratique antérieure. Avant 1999, la procédure était entamée par voie de note diplomatique. La note précisait les infractions pour lesquelles l'extradition était demandée par l'État requérant. La correspondance avec des infractions canadiennes comparables était effectuée par le juge d'extradition au cours de l'audience d'incarcération. Cette correspondance est maintenant établie par le ministre. Je discuterai de l'arrêté introductif d'instance plus en détail un peu plus loin dans les présents motifs.

[36] Le système discrétionnaire à deux paliers qui existait auparavant dans le processus d'extradition n'a pas été modifié au moment de l'entrée en vigueur de la Loi de 1999. Le ministre conservait donc une fonction, de même que le juge d'extradition, même si on a parfois indiqué qu'il s'agissait de deux, trois ou quatre étapes. Dans l'arrêt *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. n° 2618 (C. Sup.) (QL) (*Schreiber*), le juge Watt de la Cour supérieure de l'Ontario décrit les fonctions de la manière suivante [au paragraphe 72]:

[TRADUCTION] En vertu de la Loi, le ministre et le juge d'extradition occupent deux (2) positions très différentes. Le ministre exerce son rôle au début et à la fin du processus d'extradition, alors que le juge intervient au milieu de celui-ci. Chacun travaille indépendamment de l'autre, à l'exception du fait que la décision finale du ministre est conditionnelle à la délivrance d'un mandat d'incarcération par le juge. Aucun ne s'ingère dans la sphère de responsabilité de l'autre. Et aucun ne contrôle la décision de l'autre.

## ADEQUATE ALTERNATIVE REMEDY

The Respondent

[37] The respondent argues that Mr. Froom's application is nothing other than an attempt to avoid going through the extradition process. The "quashing of the ATP" *per se* is not the only remedy available. It is submitted that there are many remedies available to Mr. Froom and all are contained, in one form or another, within the Act. I am urged to have regard to the entire extradition process and conclude that the judicial phase of that process lies exclusively with the provincial courts.

[38] The respondent relies on the various Supreme Court decisions that categorize extradition as an executive function involving political decisions made in furtherance of Canada's international obligations. Although intended to be an expedited process, it incorporates procedural safeguards for those whose extradition is sought. The procedural safeguards are contained in the Act and the Act constitutes a complete code in this regard. The argument is that extradition matters historically have been, and should continue to be, left to the superior courts of the provinces where there is expertise in the area. While the Federal Court has expertise in relation to judicial review of decisions, it lacks expertise in this subject-matter.

[39] The respondent relies heavily on *Reza v. Canada*, [1994] 2 S.C.R. 394 (*Reza*) and *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (F.C.A.) (*Fast*). In *Reza*, the respondent Minister of Employment and Immigration sought to stay *Reza's* application in the Ontario Court (General Division) seeking declarations and injunctive relief in relation to the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2. The Minister was successful and the trial court, after concluding that it had jurisdiction to grant the relief, declined to do so, on the basis that the review of immigration matters should be left with the Federal Court of Canada. The Ontario Court of Appeal [*Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65 (C.A.)] (Madam Justice Abella dissenting) reversed the trial judge, holding that

## RECOURS SUBSIDIAIRE APPROPRIÉ

Le défendeur

[37] Le défendeur prétend que la demande de M. Froom n'est rien d'autre qu'une tentative pour éviter les étapes menant à son extradition. L'annulation de l'arrêté introductif d'instance n'est pas en soi le seul recours possible. Il soutient que M. Froom peut demander de nombreuses réparations qui sont toutes prévues, sous une forme ou sous une autre, dans la Loi. Il me demande d'examiner le processus d'extradition dans son ensemble et de conclure que l'étape judiciaire de ce processus relève exclusivement de la compétence des tribunaux provinciaux.

[38] Le défendeur s'appuie sur différentes décisions de la Cour suprême qui qualifient l'extradition comme une fonction du pouvoir exécutif impliquant des décisions politiques prises en vue de la réalisation des obligations internationales du Canada. Bien que ce processus soit conçu pour être appliqué rapidement, il inclut des sauvegardes procédurales pour les personnes à l'égard desquelles l'extradition est demandée. Ces sauvegardes procédurales sont prévues dans la Loi et celle-ci constitue un code complet à cet égard. Il fait valoir que les questions d'extradition ont toujours été et devraient continuer à être du ressort des cours supérieures des provinces qui ont une connaissance spécialisée dans le domaine. Bien que la Cour fédérale soit spécialisée dans le domaine du contrôle judiciaire des décisions, elle n'a pas d'expertise en matière d'extradition.

[39] Le défendeur s'appuie largement sur l'arrêt *Reza c. Canada*, [1994] 2 R.C.S. 394 (*Reza*) et *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (C.A.F.) (*Fast*). Dans l'affaire *Reza*, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, défendeur, demandait la suspension de la demande présentée par *Reza* devant la Cour ontarienne (Division générale) en vue d'obtenir un jugement déclaratoire et une injonction se rapportant à la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2. Le ministre a eu gain de cause et le tribunal de première instance, après avoir conclu qu'il avait compétence pour accorder la réparation demandée, a refusé de le faire, en indiquant que le contrôle des questions en matière d'immigration devait être laissé à la Cour fédérale du Canada. La Cour

the issue was a constitutional one, jurisdiction was concurrent and the choice of court should lie with the applicant. The Supreme Court concluded that the trial judge had properly exercised his discretion on the basis that Parliament had created a comprehensive scheme of review of immigration matters, the Federal Court was an effective and appropriate forum and there was, therefore, no reason to interfere with the exercise of the trial judge's discretion.

[40] In *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 F.C. 257 (T.D.), the respondent Minister of Citizenship and Immigration applied to strike the application for judicial review of the Minister's notice of proposed revocation of citizenship. Mr. Justice Lemieux concluded that judicial review was not available. He determined that section 18.5 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] barred the application. The Federal Court of Appeal dismissed the appeal, substantially agreeing with the decision of Mr. Justice Lemieux. The Court added that even if section 18.5 had not applied, the Court could have exercised its discretion to refuse the judicial review application on the basis that the reference procedure contemplated by section 18 of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 with respect to revocation of citizenship was an adequate alternative remedy.

[41] Relying on a number of authorities, the respondent contends that the applicant's challenges, in substance, deal with the sufficiency or nature of the evidence relied on by the United States in relation to the alleged offence; matters relative to American law; non-compliance with the treaty; and, non-compliance with the Act. Some of these matters have been definitely determined by the Supreme Court and the remainder can be dealt with by the extradition judge, the Minister, the provincial appellate court (in this case the Ontario Court of Appeal) or, if Mr. Froom is surrendered, by the trial court in the United States. Thus, there exists an adequate alternative remedy and I should decline to exercise my

d'appel de l'Ontario [*Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65 (C.A.)] (M<sup>me</sup> la juge Abella étant dissidente) a renversé la décision du juge de première instance, en statuant que la question était de nature constitutionnelle, qu'il y avait compétence concurrente et que le choix du tribunal devait appartenir au demandeur. La Cour suprême a conclu que le juge de première instance avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire du fait que le législateur avait créé un régime complet de contrôle en matière d'immigration, que la Cour fédérale était un tribunal efficace et approprié et qu'il n'y avait donc aucune raison de modifier la décision du juge de première instance.

[40] Dans l'affaire *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 1 C.F. 257 (1<sup>re</sup> inst.), le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, défendeur, demandait que soit radiée la demande de contrôle judiciaire se rapportant à l'avis de révocation de la citoyenneté délivré par le ministre. Le juge Lemieux a conclu que le contrôle judiciaire n'était pas un recours disponible. Il a statué que l'article 18.5 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] faisait obstacle à une telle demande. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel, en acceptant l'essentiel de la décision du juge Lemieux. La Cour a ajouté que même si l'article 18.5 ne s'était pas appliqué, la Cour aurait pu exercer son pouvoir discrétionnaire pour rejeter la demande de contrôle judiciaire au motif que la procédure de renvoi prévue à l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, relativement à la révocation de la citoyenneté, était un recours subsidiaire adéquat.

[41] S'appuyant sur un certain nombre de précédents jurisprudentiels, le défendeur prétend que les contestations soulevées par le demandeur traitent en substance de la suffisance ou de la nature de la preuve sur laquelle s'appuient les États-Unis relativement à l'infraction alléguée; sur des questions relatives au droit américain, sur le non-respect du traité; et sur le non-respect de la Loi. Certaines de ces questions ont fait l'objet d'une décision finale de la Cour suprême et les autres pourront être traitées par le juge d'extradition, le ministre, la cour d'appel provinciale (en l'espèce la Cour d'appel de l'Ontario) ou, si M. Froom est extradé, par le tribunal de première instance aux États-Unis. Il existe

discretion to grant judicial review.

### The Applicant

[42] Mr. Froom says the opposite. He submits that *Schreiber, supra*, is unequivocal—the extradition judge is obliged to accept the statement of the Minister that the alleged conduct corresponds to the named Canadian offences. The provincial appellate court is similarly restricted: *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.) (*Kucan*). It is argued that this initial decision of the Minister, described by Mr. Justice Gibson in *Froom No. 2, supra* as the second phase in the process, is reviewable only by the Federal Court pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act* because there is no jurisdiction for review elsewhere. The provincial appellate court can hear an appeal of a committal order, but the subject-matter will not include the Minister’s decision to issue an ATP because the extradition judge is obliged to accept it.

[43] Mr. Froom acknowledges that under subsection 43(1) of the Act, he may make submissions to the Minister on “any” ground, but only with respect to the decision to surrender. The provincial appellate court can entertain an application for judicial review of the Minister’s surrender decision, but will be restricted to the record upon which the decision was made. The decision to issue the ATP will not be part of that record.

[44] The *Reza* and *Fast* decisions, *supra* are distinguishable, says Mr. Froom. In *Reza*, there was concurrent jurisdiction but the Ontario Court, recognizing the Federal Court’s expertise in immigration matters, deferred to it. The extradition judge’s expertise is with respect to the sufficiency of evidence and committal; jurisdiction does not extend beyond those areas. In *Fast*, all issues raised in the judicial review proceeding could be raised during the revocation reference hearing. That is distinct from this situation

donc un recours subsidiaire adéquat et je devrais refuser d’exercer mon pouvoir discrétionnaire pour accorder le contrôle judiciaire.

### Le demandeur

[42] M. Froom prétend le contraire. Il soutient que l’arrêt *Schreiber*, précité, est sans équivoque—le juge d’extradition est obligé d’accepter la déclaration du ministre selon laquelle les actes allégués correspondent aux infractions canadiennes qui y sont énumérées. La cour d’appel provinciale est soumise à des restrictions semblables: *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.) (*Kucan*). Il prétend que cette première décision du ministre, décrite par le juge Gibson dans la décision *Froom n° 2*, précitée, comme constituant la deuxième phase du processus, ne peut faire l’objet d’un contrôle que par la Cour fédérale aux termes de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* parce que le pouvoir de révision n’est accordé à aucun autre tribunal. La cour d’appel provinciale peut entendre un appel concernant un mandat d’incarcération, mais l’appel n’inclura pas la décision du ministre de délivrer un arrêté introductif d’instance parce que le juge d’extradition est obligé de l’accepter.

[43] M. Froom reconnaît qu’en vertu du paragraphe 43(1) de la Loi, il peut présenter des observations au ministre portant sur «n’importe quel» motif, mais uniquement en rapport avec la décision d’extradition. La cour d’appel provinciale peut entendre une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre relative à l’extradition, mais elle devra s’en tenir au dossier à partir duquel la décision a été prise. La décision de délivrer l’arrêté introductif d’instance ne fera pas partie de ce dossier.

[44] D’après M. Froom, une distinction peut être faite entre les arrêts *Reza*, et *Fast*, précités. Dans l’arrêt *Reza*, il y avait compétence concurrente mais la Cour de l’Ontario, reconnaissant l’expertise de la Cour fédérale en matière d’immigration, s’en est remise à elle. L’expertise du juge d’extradition porte sur la suffisance de la preuve et l’incarcération; sa compétence n’outrepasse pas ces aspects. Dans l’arrêt *Fast*, toutes les questions soulevées dans la procédure de contrôle judiciaire pouvaient être débattues au cours de

where issues of delegation and abuse of process cannot be determined in the context of the ATP.

[45] Last, Mr. Froom contends that this Act is new and section 15 is a new provision with a new role for the Minister. Although the Federal Court's jurisdiction with respect to judicial review of section 40 (surrender) decisions has been ousted by subsection 57(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 141], that is not so for section 15 (ATP) decisions. The only mechanism available for judicial review of the latter is pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

#### Analysis

[46] Mr. Froom's extradition is sought by the United States of America pursuant to the provisions of the *Extradition Act* and the treaty between Canada and the United States. The Minister of Justice (section 2) is responsible for the implementation of extradition agreements, the administration of the Act, and dealing with requests for extradition (section 7). The ATP is the document whereby the Minister of Justice authorizes the Attorney General of Canada, on behalf of the requesting state, to seek a committal order under section 29. The ATP is a condition precedent and without it there can be no committal hearing.

[47] In exercising his statutory authority to administer the Act and to engage his statutory discretion to issue an ATP under subsection 15(1), the Minister must receive a request for extradition and be satisfied that the requirements of paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) of the Act have been met with respect to at least one of the offences mentioned in the request. Paragraph 3(1)(a) deals with extraditable conduct. It does so by making reference to the punishment provided for the offence in the jurisdiction of the extradition partner. The section also refers to the purpose of the request of the extradition partner. It may be for any one of three purposes:

l'audience de renvoi portant sur la révocation. Il y a donc une distinction par rapport à la situation actuelle où les questions de délégation et d'abus de procédure ne peuvent être déterminées dans le contexte de l'arrêté introductif d'instance.

[45] Finalement, M. Froom prétend que cette Loi est nouvelle et que l'article 15 est une nouvelle disposition qui confère un nouveau rôle au ministre. Bien que la compétence de la Cour fédérale à l'égard du contrôle judiciaire des décisions fondées sur l'article 40 (l'extradition) ait été abolie par le paragraphe 57(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 141], il n'en est pas de même des décisions fondées sur l'article 15 (arrêté introductif d'instance). Le seul mécanisme que l'on peut invoquer pour demander le contrôle judiciaire de ces dernières décisions se fonde sur l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

#### Analyse

[46] Les États-Unis d'Amérique demandent l'extradition de M. Froom aux termes des dispositions de la *Loi sur l'extradition* et du traité entre le Canada et les États-Unis. Le ministre de la Justice (article 2) est chargé de la mise en œuvre des accords d'extradition, de l'application de la Loi et du traitement des demandes d'extradition (article 7). L'arrêté introductif d'instance est le document par lequel le ministre de la Justice autorise le procureur général du Canada, au nom de l'État requérant, à demander un mandat d'incarcération aux termes de l'article 29. L'arrêté introductif d'instance est une condition préalable essentielle sans laquelle il ne peut y avoir d'audience d'incarcération.

[47] Pour pouvoir exercer son pouvoir légal d'appliquer la Loi et engager son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance en vertu du paragraphe 15(1), le ministre doit recevoir une demande d'extradition et être convaincu que les conditions de l'alinéa 3(1)a) et du paragraphe 3(3) de la Loi ont été respectées à l'égard d'au moins une des infractions mentionnées dans la demande. L'alinéa 3(1)a) traite d'une conduite susceptible d'entraîner l'extradition. Il fait référence à la peine prévue pour l'infraction correspondante dans le ressort du partenaire. L'article fait également référence à l'objet de la demande du

prosecuting the person; imposing a sentence on the person; or enforcing a sentence earlier imposed on the person in the requesting state for an offence described in paragraph 3(1)(a). It is inevitable that the Minister will be obliged to consider the purpose of the extradition request in determining whether the requirements of paragraph 3(1)(a) have been met: *Schreiber, supra*.

[48] In relation to Mr. Froom, because paragraph 3(1)(a) is subject to a relevant extradition agreement, “punishment” is determined by reference to Article 2 [as am. by [1991] Can. T.S. No. 37, Art. 1] of the Treaty where the alleged offence is punishable by the “laws of both Contracting Parties by imprisonment or other form of detention for a term exceeding one year or any greater punishment”.

[49] The contents of the ATP are prescribed in subsection 15(3). Because of paragraph 15(3)(c), the Minister must specify in the ATP the Canadian offence that corresponds to the conduct for which the person is sought. The combined effect of sections 15 and 29 is to implement the double criminality requirement. The authority to proceed sets out the Canadian offence that is equivalent to the offence allegedly committed in the extradition partner state. The extradition judge is therefore not concerned with foreign law. The judge’s task is merely to determine whether there is evidence of conduct that would amount to the Canadian offence described in the ATP: *Yang, supra*.

[50] When regard is had to section 14 of the Act, it appears that until the supporting documents from the requesting state have been received, the ATP will not be issued. Section 14 provides for the discharge of a person who has been provisionally arrested (whether detained or released on judicial interim release) when the extradition request, the supporting documents and the ATP have not been received within the specified time limits. In paragraphs 14(1)(b) and 14(1)(c), the clock starts to run after the formal request and the supporting documents have been provided.

[51] Thus, the ATP has two functions in the extradition process. It gives notice to the person sought

partenaire. Cette demande peut poursuivre l’une des trois fins suivantes: poursuivre une personne; lui infliger une peine d’emprisonnement ou l’obliger à y purger une peine déjà imposée par le partenaire pour une infraction décrite à l’alinéa 3(1)(a). Il va sans dire que le ministre devra examiner l’objet de la demande d’extradition pour déterminer si les conditions de l’alinéa 3(1)(a) ont été respectées: *Schreiber, précité*.

[48] Pour ce qui est de M. Froom, étant donné que l’alinéa 3(1)(a) est assujéti à un accord d’extradition, la «peine» est déterminée par renvoi à l’article 2 [mod. par [1991] R.T. Can. n° 37, art. 1] du traité lorsque l’infraction alléguée est punissable par les «lois des deux Parties contractantes d’une peine d’emprisonnement ou de détention d’autre nature de plus d’un an ou de toute autre peine plus sévère».

[49] Le contenu de l’arrêté introductif d’instance est prescrit par le paragraphe 15(3). En raison de l’alinéa 15(3)(c), le ministre doit préciser dans ce document l’infraction canadienne qui correspond à la conduite pour laquelle la personne est recherchée. Par leur effet combiné, les articles 15 et 29 font intervenir la condition de la double criminalité. L’arrêté introductif d’instance énonce l’infraction canadienne qui est équivalente à l’infraction qui aurait été commise dans l’État requérant. Le juge d’extradition n’est donc pas concerné par le droit étranger. Il lui suffit de déterminer s’il existe des preuves d’une conduite qui équivaldrait à la perpétration de l’infraction canadienne décrite dans l’arrêté introductif d’instance: *Yang, précité*.

[50] Si l’on tient compte de l’article 14 de la Loi, il semble que l’arrêté introductif d’instance n’est pas délivré tant que les documents à l’appui ne sont pas reçus de l’État requérant. L’article 14 prévoit la libération d’une personne qui a été arrêtée provisoirement (qu’elle soit en détention ou qu’elle ait été libérée en vertu d’une décision judiciaire interlocutoire) si la demande d’extradition, les documents à l’appui et l’arrêté introductif d’instance n’ont pas été reçus dans des délais précis. Aux termes des alinéas 14(1)(b) et 14(1)(c), le délai commence à courir après que la demande officielle et que les documents à l’appui ont été fournis.

[51] Donc, l’arrêté introductif d’instance a une double fonction dans le processus d’extradition. Il informe la

of what is alleged against him and it ensures that the Minister's decision to authorize the seeking of committal on behalf of the requesting state is made in a timely way: *United States of America v. Drysdale* (2000), 32 C.R. (5th) 163 (Ont. Sup. Ct.). As previously stated, the extradition judge is obliged to accept the statement of the Minister that the alleged conduct corresponds to the named Canadian offences.

[52] The resolution of the question regarding the availability of an adequate alternative remedy engages issues of both statutory interpretation and a consideration of the appropriate circumstances under which the Court should decline to exercise its discretion to entertain an application for judicial review because of the existence of an adequate alternative remedy. The fundamental principle is the same for both issues. *Rizzo and Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 and its progeny dictate a purposive approach to statutory construction requiring that regard be had to the purpose of the enactment and the intention of Parliament. *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3 (*Matsqui*) instructs that the Court, when determining whether to decline to exercise discretion, must adopt a purposive and functional approach to ensure that the inquiry is focussed directly on the intent of the legislator rather than on an interpretation of isolated provisions. *Matsqui* indicates that the purposive analysis leads to favouring the "process approach". The factors to consider when determining whether to embark upon a judicial review, or require an applicant to proceed through an alternate route, include the convenience of the alternative remedy, the nature of the error and the nature of the "appellate" body. The factors are not closed and it is for the courts, in particular circumstances, to isolate and balance those factors that are relevant. It is not accurate to ask which is the better forum in which to consider, at first instance, the issue raised. Rather, the question should be—is the alternative forum an adequate forum?

[53] Bearing these principles in mind, I am also cognizant that, as a general proposition, extradition laws

personne recherchée des allégations portées contre elle et il assure que la décision du ministre d'autoriser l'incarcération au nom de l'État requérant est prise dans un délai raisonnable: *United States of America v. Drysdale* (2000), 32 C.R. (5th) 163 (C. sup. Ont.). Comme on l'a déjà dit, le juge d'extradition est obligé d'accepter la déclaration du ministre indiquant que la conduite alléguée correspond aux infractions canadiennes énumérées.

[52] La question concernant la disponibilité d'un recours subsidiaire adéquat suppose que l'on procède à une interprétation législative de même qu'à un examen des circonstances appropriées en vertu desquelles le tribunal devrait refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre une demande de contrôle judiciaire en raison de l'existence d'un recours subsidiaire adéquat. Le principe fondamental est le même dans les deux cas. L'arrêt *Rizzo and Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 et les décisions ultérieures portant sur le même sujet imposent l'adoption de la démarche téléologique à l'égard de l'interprétation législative, exigeant que l'on tienne compte du but de la Loi et de l'intention du législateur. D'après l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3 (*Matsqui*), le tribunal, qui cherche à déterminer s'il doit refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire, doit adopter une démarche téléologique et fonctionnelle pour s'assurer que l'examen porte directement sur l'intention du législateur plutôt que sur une interprétation de dispositions isolées. L'arrêt *Matsqui* fait ressortir que l'analyse téléologique tend à privilégier une «démarche fondée sur le processus». Les facteurs à examiner pour déterminer s'il faut procéder à un contrôle judiciaire, ou exiger du demandeur qu'il utilise un autre moyen, englobent l'utilité du recours subsidiaire, la nature de l'erreur et la nature du tribunal d'appel. Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive et il incombe aux tribunaux, dans des circonstances particulières, d'isoler et de mettre en balance les facteurs qui sont pertinents. Il ne s'agit pas de se demander quel est le meilleur tribunal qui doit, en premier lieu, examiner la question soulevée. La question doit plutôt être la suivante: l'autre voie disponible constitue-t-elle une voie adéquate?

[53] Gardant à l'esprit ces principes, je reconnais également que, sur le plan général, les lois relatives à

should be liberally construed so as to achieve the purpose of the Treaty. Extradition is intended to be an expedited process designed to keep expenses to a minimum and to ensure prompt compliance with Canada's international obligations. In *McVey*, *supra*, Mr. Justice La Forest stated that barring statutory provision, the task of dealing with international treaty obligations is for the political authorities and is performed by the ministers and departments in the course of fulfilling their appropriate mandates. Moreover, extradition treaties support the endeavours of law enforcement agencies on both sides of our international borders. It is certainly appropriate that criminals should be prosecuted in the country where the crime was allegedly committed and where the persons and witnesses most interested in bringing the individual to trial may live. As well, the state from which an individual is requested has a legitimate interest in seeing that it does not become a haven for criminals: *Idziak*, *supra*. Finally, the Court should be reticent to cause serious interference with the workings of the system.

[54] I have wrestled with the positions advanced by each of the parties and I have concluded that judicial review of an ATP does lie, in an appropriate case, and that the Federal Court, as the law now stands, has jurisdiction to entertain and determine an application for judicial review of the Minister's decision before the matter proceeds to the committal hearing. In arriving at this conclusion, I have balanced the above-noted principles and factors with those that I discuss below.

[55] The ATP is new to Canada, but it is not a novel concept. Mr. Justice La Forest, in *McVey*, explains the procedure in England and notes that the British and Canadian Acts are substantially the same except that in England, the Secretary of State considers, at the outset, whether the conditions for surrender under the treaty are met. If the Secretary of State concludes that the conditions are met, he issues an order to proceed. It is readily apparent that our present Act now contains a similar provision. Although not referred to by either of the parties, the decision of *Rees v. Secretary of State for the Home Dept.*, [1986] 2 All E.R. 321 (H.L.) discussed (under the previous British Act) the necessary conditions

l'extradition doivent être interprétées de façon large, afin de respecter l'objet du traité. L'extradition se veut une procédure rapide conçue pour limiter les dépenses au minimum et assurer un prompt respect des obligations internationales du Canada. Dans l'arrêt *McVey*, précité, le juge La Forest a déclaré qu'en l'absence de disposition législative, les obligations internationales découlant d'un traité relèvent des autorités politiques et leur application est confiée aux ministres et aux ministères dans le cadre de leurs mandats appropriés. Qui plus est, les traités d'extradition appuient les engagements des organismes d'exécution de la loi des deux côtés de nos frontières internationales. Il est certainement approprié que les criminels puissent être poursuivis dans le pays où le crime a prétendument été commis et pendant que vivent encore les personnes et les témoins qui ont intérêt à ce que cette personne subisse son procès. De même, l'État dans lequel une personne est recherchée a un intérêt légitime à s'assurer qu'il ne devient pas un asile pour les criminels: *Idziak*, précité. Finalement, le tribunal doit s'efforcer de ne pas enrayer le fonctionnement du système.

[54] J'ai examiné les positions avancées par chacune des parties et j'ai conclu que le contrôle judiciaire d'un arrêté introductif d'instance existe dans les cas appropriés, et que la Cour fédérale, dans l'état actuel du droit, a compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire concernant la décision du ministre et se prononcer sur celle-ci avant la tenue d'une audience d'incarcération. Pour en arriver à cette conclusion, j'ai pondéré les principes et les facteurs énumérés ci-dessus au regard de ceux dont je discuterai ci-dessous.

[55] L'arrêté introductif d'instance est nouveau au Canada, mais ce n'est pas un concept nouveau. M. le juge La Forest, dans l'arrêt *McVey*, explique la procédure qui est appliquée en Angleterre et note que les lois britannique et canadienne sont assez semblables, à l'exception du fait qu'en Angleterre, le secrétaire d'État examine dès le début si les conditions de l'extradition prévues dans le traité sont respectées. Si le secrétaire d'État estime que tel est le cas, il délivre un arrêté introductif d'instance. Il est tout à fait manifeste que notre Loi actuelle renferme maintenant une disposition semblable. Bien qu'aucune des parties n'y ait fait référence, l'arrêt *Rees v. Secretary of State for the Home*

to enable the Secretary of State to issue the order to proceed as well as the availability of review of the order. Relevant, for present purposes, were the questions dealing with the latter, i.e. the power to review the making of the order by the Secretary of State. The opinion of the House of Lords was succinctly stated: the police magistrate (under Canadian legislation the committal judge) did not have power to review the exercise of the Secretary of State's discretion to make an order to proceed. The High Court did have power to review the exercise of the Secretary of State's discretion to make the order although a successful challenge to such exercise could only very rarely arise. I note that the "order to proceed" terminology was replaced by the words "authority to proceed" when the *Extradition Act, 1989* (U.K.) [1989, c. 33] was enacted in Britain.

[56] The ATP is the foundation block upon which the extradition process stands. The Minister, in issuing the ATP, is exercising a statutory power contemplated by section 2 of the *Federal Courts Act*. Section 18.1 of that Act normally vests jurisdiction for the review of such decisions in the Federal Court. While, pursuant to subsection 57(1) of the *Extradition Act*, the Federal Court has no jurisdiction to review the Minister's surrender decision, no similar provision regarding judicial review of the decision to issue an ATP exists.

[57] Decisions of the executive are subject to judicial review in accordance with the principles set out in the relevant authorities: *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321 (Nfld. C.A.) (*Sagarra*). Blind judicial deference to executive judgment cannot be expected . . . judicial interference must be limited to cases of real substance: *Schmidt, supra*. It is beyond dispute that the Minister cannot indiscriminately issue an ATP. In my view, in circumstances where strong grounds exist for arguing that the Minister acted arbitrarily, in bad faith, or that the Minister was motivated by an improper motive, or motivated by irrelevant

*Dept.*, [1986] 2 All E.R. 321 (H.L.) a analysé (en vertu de la loi anglaise antérieure) les conditions nécessaires pour que le secrétaire d'État puisse délivrer l'arrêté introductif d'instance, de même que la possibilité de faire revoir cet arrêté. Pour les fins de l'espèce, les questions traitant de ce dernier point, c'est-à-dire le pouvoir de contrôler la délivrance de l'arrêté introductif d'instance par le secrétaire d'État, sont pertinentes. L'opinion de la Chambre des Lords peut être brièvement résumée: le magistrat de police (en vertu de la loi canadienne, le juge d'incarcération) n'avait pas le pouvoir de procéder au contrôle du pouvoir discrétionnaire du secrétaire d'État de délivrer un arrêté introductif d'instance. La Haute Cour avait ce pouvoir, bien qu'une telle contestation ait très peu de chance de réussir. Je note que l'expression anglaise «*order to proceed*» a été remplacée par les mots «*authority to proceed*» quand la *Extradition Act, 1989* (R.-U.) [1989, ch. 33] a été adoptée en Grande-Bretagne.

[56] L'arrêté introductif d'instance est le fondement sur lequel repose le processus d'extradition. En délivrant un arrêté introductif d'instance, le ministre exerce un pouvoir de nature législative prévu par l'article 2 de la *Loi sur les Cours fédérales*. L'article 18.1 de cette Loi confère habituellement à la Cour fédérale la compétence de procéder au contrôle de telles décisions. Bien que, aux termes du paragraphe 57(1) de la *Loi sur l'extradition*, la Cour fédérale n'ait pas compétence pour revoir la décision d'extradition du ministre, il n'existe aucune disposition semblable concernant le contrôle judiciaire de la décision de délivrer un arrêté introductif d'instance.

[57] Les décisions du pouvoir exécutif sont assujetties au contrôle judiciaire conformément aux principes énoncés dans les précédents jurisprudentiels pertinents: *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321 (C.A. T.-N.) (*Sagarra*). On ne peut s'attendre à ce que les tribunaux fassent aveuglément preuve de retenue à l'égard du jugement de l'organe exécutif [. . .] mais l'intervention judiciaire doit être limitée à des cas sérieux: *Schmidt*, précité. Il va sans dire que le ministre ne peut pas délivrer à tort et à travers un arrêté introductif d'instance. À mon avis, dans les circonstances où il existe des motifs sérieux de prétendre

considerations, Parliament could not have intended (even when streamlining and modernizing the process are accorded significant respect) that the decision would not be reviewable. If that were the intent, it would violate the rule of law.

[58] I regard it as settled law that the extradition judge has no jurisdiction to review the ATP: *Kucan, supra*; *Schreiber, supra*; *Sagarra supra*; *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. No. 124 (S.C.) (QL). The provincial appellate courts, on an appeal from a committal order, are similarly restricted: *Kucan*; *Sagarra*. It is also clear that section 7 of the Charter permeates the entire extradition process: *United States of America v. Shulman*, [2001] 1 S.C.R. 616 (*Shulman*). It is not at all clear under what circumstances, if at all, the provincial appellate courts might entertain judicial review with respect to an ATP.

[59] It appears to me that if a committal order has issued, a positive surrender decision is made and judicial review is taken with respect to the surrender order, the issuance of the ATP, at that juncture, is moot. If the nature of the alleged error regarding the Minister's decision should fall within one of the categories discussed above and the individual's liberty is arguably restricted (an individual subject to provisional arrest or released conditionally), in my view, judicial review should be available at the outset of the process. Requiring the individual to proceed with a committal hearing, and if committed, to appeal the committal order, and if unsuccessful, to make submissions to the Minister, and if unsuccessful, then (but only then), to address the impropriety of the ATP where there may possibly, but not necessarily, be a remedy in judicial review proceedings before the provincial appellate court, does not provide an adequate or appropriate alternative remedy or forum. It is unfair and fundamentally unjust to insist that an individual undergo, and perhaps complete, each stage of the process in order to challenge the Minister's decision, on the basis of the grounds I have

que le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, ou qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié, ou sur des considérations non pertinentes, le législateur ne peut avoir eu pour intention (même en accordant tout le respect voulu à la simplification et la modernisation du processus) d'exclure la décision du contrôle judiciaire. Si telle avait été son intention, celle-ci contreviendrait à la règle de droit.

[58] Je considère qu'il est bien établi en droit que le juge d'extradition n'a pas compétence pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance: *Kucan*, précité; *Schreiber*, précité; *Sagarra*, précité; *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. n° 124 (C.S.) (QL). Les cours d'appel provinciales, dans une procédure d'appel concernant un mandat d'incarcération, sont soumises à des restrictions semblables: *Kucan*; *Sagarra*. Il est également clair que l'article 7 de la Charte imprègne tout le processus d'extradition: *États-Unis d'Amérique c. Shulman*, [2001] 1 R.C.S. 616 (*Shulman*). Il n'est pas du tout clair dans quelles circonstances, s'il en est, les cours d'appel provinciales pourraient entendre un contrôle judiciaire se rapportant à un arrêté introductif d'instance.

[59] Il me semble que si un mandat d'incarcération a été délivré, qu'une décision d'extradition a été prise et qu'une procédure de contrôle judiciaire est intentée concernant l'ordonnance d'extradition, la délivrance de l'arrêté introductif d'instance est, à ce point, théorique. Si la nature de l'erreur alléguée concernant la décision du ministre tombait dans l'une des catégories discutées ci-dessus et que la liberté de l'intéressé eût été brimée d'une façon contestable (une personne assujettie à un mandat provisoire ou libérée sous condition), à mon avis, le contrôle judiciaire devrait pouvoir être demandé dès que le processus est enclenché. Exiger que la personne se présente à une audience d'incarcération et, si elle est incarcérée, qu'elle fasse appel du mandat d'incarcération, et si elle n'a pas gain de cause, qu'elle adresse des observations au ministre, et, si elle n'a toujours pas gain de cause, alors (mais seulement alors), qu'elle puisse invoquer le caractère non approprié de l'arrêté introductif d'instance alors qu'il y aurait peut-être encore, mais pas nécessairement, un recours possible dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire devant la cour d'appel provinciale, ne

enumerated, when a remedy may ultimately be beyond reach within that process. If a remedy is ultimately found to be within reach, the process, while providing an alternative remedy, does not, in my view, provide an adequate one.

[60] There is a caveat to my conclusion. I caution that it is not open to an individual, by a mere characterization of the application as one to quash the ATP, to obtain judicial review. Where the underlying grounds disclose arguments that fall squarely within the jurisdiction of the extradition judge, or the Minister, or where the grounds deal with arguments in areas where the law is settled, judicial review of the ATP at the outset would not be available. Were it otherwise, the result would be to elevate form over substance. At the end of the day, the circumstances under which judicial review of the ATP is available will be exceedingly rare. This is in keeping with the comment, in *Schmidt, supra*, that judicial intervention must be limited to cases of real substance. It is necessary to ensure that the Minister is permitted to act in a manner that preserves the effectiveness of the extradition process and, at the same time, conforms to what is regarded as fundamentally just.

#### INTERLOCUTORY DECISION

##### The Respondent

[61] The respondent's alternative submission is that judicial review should not be entertained because the Minister's decision to issue the ATP is an interlocutory one. The respondent's counsel readily acknowledged an inability to provide any authority on point. Four decisions were offered for guidance. Two of those deal with the availability of review with respect to evidentiary rulings made by a tribunal during the course of its hearing. Another is concerned with the issuance of an

constitue pas un recours subsidiaire adéquat ni une voie appropriée. Il est inéquitable et fondamentalement injuste d'insister pour qu'une personne passe par chaque étape du processus, et peut-être même qu'elle se rende au bout, afin de contester la décision du ministre, en s'appuyant sur les motifs que j'ai énumérés, alors que la réparation pourrait peut-être au bout du compte lui échapper dans le cadre de ce processus. Si une réparation peut au bout du compte être accessible, le processus, même s'il prévoit un recours subsidiaire, n'offre pas à mon avis une réparation adéquate.

[60] J'apporte toutefois une réserve à ma conclusion. Il n'est pas loisible à une personne, en qualifiant simplement sa demande comme une demande d'annulation de l'arrêté introductif d'instance, d'obtenir un contrôle judiciaire. Quand les motifs invoqués font ressortir des arguments qui relèvent carrément de la compétence du juge d'extradition ou du ministre, ou lorsque les motifs traitent d'arguments dans des domaines de droit bien établis, il ne serait pas possible de demander dès l'enclenchement du processus le contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance. S'il en était autrement, la forme aurait préséance sur le fond. Au bout du compte, les circonstances en vertu desquelles on pourra obtenir le contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance seront extrêmement rares. Cela va dans le sens de l'observation formulée dans l'arrêt *Schmidt*, précité, selon laquelle l'intervention judiciaire doit être limitée à des cas sérieux. Il est nécessaire de s'assurer que le ministre est autorisé à agir d'une manière qui préserve l'efficacité du processus d'extradition et, en même temps, se conforme à ce qui est considéré comme fondamentalement juste.

#### DÉCISION INTERLOCUTOIRE

##### Le défendeur

[61] Dans sa proposition subsidiaire, le défendeur prétend que le contrôle judiciaire ne devrait pas être entendu parce que la décision du ministre de délivrer l'arrêté introductif d'instance est une décision interlocutoire. L'avocat du défendeur a déjà reconnu qu'il ne pouvait fournir de précédent jurisprudentiel sur ce point. Quatre décisions ont cependant été citées pour guider la Cour. Deux de ces décisions traitent de la possibilité d'avoir recours au contrôle judiciaire au sujet

interlocutory injunction pending disposition of a complaint to the Canada Human Rights Commission and the fourth involves an appeal of a decision that was not final.

[62] The respondent argues that the ATP is a preliminary or interlocutory decision. In support, he points to the relative simplicity of the decision in question, the procedure set out in the statute and the fact that since committal and surrender have yet to be determined, judicial review may never be necessary. Relying on *Zündel v. Canada (Human Rights Commission)*, [2000] 4 F.C. 255 (C.A.), the respondent notes that in general, absent jurisdictional issues, rulings made in the course of a tribunal's proceedings should not be challenged until a tribunal has completed its process because the judicial review may be totally unnecessary; unnecessary delays and expenses associated with appeals can bring the administration of justice into disrepute, and courts have adopted this principle.

[63] The respondent also refers to *Szczecka v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (F.C.A.) wherein it was held that absent special circumstances, there should not be appeals or judicial reviews of interlocutory decisions. The breaking up of cases and the resulting delays and expenses interfering with the sound administration of justice are to be avoided. Additionally, there will not be any basis for judicial review, especially immediate review, when at the end of the proceedings, some other appropriate remedy exists. On the basis of *Luitjens v. Canada (Secretary of State)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149 (F.C.A.), the respondent submits that the same principles apply with respect to an appeal of a decision that is not a final determination of rights.

#### The Applicant

[64] Mr. Froom argues contra. Relying on *Reebok Canada v. Minister of National Revenue* (1995), 179

de décisions qu'un tribunal rend concernant la preuve au cours d'une audience. Une autre décision porte sur le prononcé d'une injonction interlocutoire en attendant que la Commission des droits de la personne du Canada statue sur une plainte, et la quatrième de ces décisions porte sur un appel concernant une décision qui n'était pas définitive.

[62] Le défendeur prétend que l'arrêté introductif d'instance est une décision préliminaire ou interlocutoire. À l'appui de cette prétention, il signale la relative simplicité de la décision en question, la procédure énoncée dans la loi et le fait que puisque l'incarcération et l'extradition n'ont pas encore été décidées, il se pourrait que le contrôle judiciaire ne soit pas nécessaire. S'appuyant sur l'arrêt *Zündel c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2000] 4 C.F. 255 (C.A.), le défendeur note qu'en général, en l'absence de questions de compétence, les décisions prises au cours de la procédure d'un tribunal ne devraient pas être contestées tant que le tribunal n'a pas terminé son étude parce que le contrôle judiciaire peut être tout à fait inutile; les appels interjetés pourraient entraîner des retards et des dépenses inutiles, risquant ainsi de déconsidérer l'administration de la justice, et c'est pourquoi les tribunaux ont adopté ce principe.

[63] Le défendeur fait également référence à l'arrêt *Szczecka c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 116 D.L.R. (4th) 333 (C.A.F.) dans lequel on a statué qu'en l'absence de circonstances spéciales, les décisions interlocutoires ne devraient pas faire l'objet d'un appel ou d'un contrôle judiciaire. Il faut s'abstenir d'interrompre le déroulement des affaires, et ainsi éviter les retards et dépenses qui portent atteinte à la bonne administration de la justice. En outre, le contrôle judiciaire ne sera pas fondé, surtout le contrôle immédiat, si on constate à la fin de la procédure, qu'il existe un recours subsidiaire approprié. En s'appuyant sur l'arrêt *Luitjens c. Canada (Secrétaire d'État)* (1992), 9 C.R.R. (2d) 149 (C.A.F.), le défendeur soutient que les mêmes principes s'appliquent dans le cas d'un appel d'une décision qui ne statue pas définitivement sur les droits des intéressés.

#### Le demandeur

[64] M. Froom fait valoir des arguments contraires. S'appuyant sur l'arrêt *Reebok Canada c. Ministre du*

N.R. 300 (F.C.A.), he notes the Court's statement that the question of whether a judgment or order is final or interlocutory is sometimes not free of difficulty. He refers to the meaning of "final judgment" set out in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*, wherein it is defined as "any judgment or other decision that determines in whole or in part any substantive right of any of the parties in controversy in any judicial proceeding". Applying the relevant words in the definition to his circumstances, he contends that the words emphasize that the truncation or elimination of an essential issue in a case or application can result in a final determination even though the case "in the round", so to speak, continues on other issues. Relying again on the fact that the quashing of the ATP is not a remedy that can be obtained elsewhere, he maintains that the decision is a final one. Last, Mr. Froom submits that here, at the beginning of the process, "the conduct and circumstances may be such as to disentitle the Minister to initiate proceedings".

### Analysis

[65] The submissions were not overly helpful with respect to this issue. Generally, in the legal sense, we refer to matters as being either "interlocutory" or "final" in the context of actions and judicial orders. In matters of judicial review, where the subject matter involves a decision, the characterization can become clouded. This is particularly so when the decision is one that involves the exercise of ministerial discretion rather than one that, in substance, is analogous to a ruling by a tribunal during the course of its proceedings. Although the *Ziindel*, *supra* and *Szczecka*, *supra* decisions were concerned with evidentiary rulings by tribunals, the general principles arising from them in relation to applications for judicial review are instructive.

[66] The uniqueness of extradition proceedings, with their various and complex considerations, constitutes another component of this analysis. It is evident, from the contents of the "Statutory Scheme and

*Revenu national* (1995), 179 N.R. 300 (C.A.F.), il souligne que la Cour a fait remarquer que la question de savoir si un jugement ou une ordonnance est définitif ou interlocutoire n'est pas toujours exempte de difficulté. Il fait référence au sens de l'expression «jugement définitif» défini de la manière suivante au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*: «jugement ou autre décision qui statue au fond, en tout ou en partie, sur un droit d'une ou plusieurs des parties à une instance». Appliquant les mots pertinents de cette définition à sa situation, il prétend que les mots font clairement ressortir que le démembrement ou l'élimination d'une question essentielle dans une instance peut entraîner une décision définitive même si l'instance générale se poursuit sur d'autres points. S'appuyant de nouveau sur le fait que l'annulation de l'arrêté introductif d'instance n'est pas une réparation qui peut être obtenue devant une autre autorité, il maintient que la décision est définitive. Enfin, M. Froom soutient qu'en l'espèce, au début du processus, [TRADUCTION] «il se peut que la conduite et les circonstances soient tels que le ministre n'ait pas le droit d'intenter des procédures».

### Analyse

[65] Les observations formulées ne m'ont pas été d'un grand secours pour décider de ce point. En général, dans le langage juridique, nous qualifions les questions comme étant soit «interlocutoires» soit «définitives» dans le contexte des actions et des ordonnances judiciaires. Dans les affaires de contrôle judiciaire, dont l'objet est une décision, cette qualification peut devenir nébuleuse. Cela est particulièrement vrai quand il s'agit d'une décision prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre plutôt que d'une décision qui est, en substance, analogue à une conclusion tirée par un tribunal dans le cours de ses délibérations. Même si les arrêts *Ziindel*, précité et *Szczecka*, précité, portaient sur des décisions prises par des tribunaux sur des questions de preuve, les principes généraux découlant de ces arrêts à l'égard des demandes de contrôle judiciaire sont instructifs.

[66] Le caractère unique du processus d'extradition, avec ses considérations diverses et complexes, constitue un autre élément de cette analyse. Il est clair, d'après ce qui a été dit sous la rubrique «Régime législatif et

Jurisprudence” subtitle in these reasons, that significant distinctions exist between extradition and the other areas with which we are concerned on judicial review applications. Here, we have not only a proceeding, but a process wherein mutually exclusive and distinct phases exist. The respondent’s arguments on this particular issue fail to address this characteristic. The respondent’s position that the ATP is interlocutory in nature and does not determine substantive rights flies in the face of counsel’s concession, at the outset of the hearing, that it is impossible to argue that the decision is not one within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act* and within the jurisdiction of this Court.

[67] The issuance of the ATP is the role of the Minister. As discussed in *Schreiber, supra*, the Minister discharges the functions assigned to him on either side of the extradition judge whose function is discharged in the middle of the process. The Minister’s decision, in so far as it determines whether or not the matter will proceed to an extradition hearing, is arguably final. This is illustrative of the discreteness of each of the phases in the process and the contextual distinction between extradition matters and other areas with which we are normally concerned. The role of the judge in the middle of the process is subject to appeal and the role of the Minister at the end of the process is subject to judicial review. The Act is silent regarding review of the Minister’s role at the outset of the process.

[68] However, in my view, I need not determine, for purposes of this application, whether the decision is final or interlocutory. Both *Zündel, supra* and *Szczecka, supra*, leave the door open for the Court to proceed with judicial review of interlocutory decisions where there are special circumstances. I have determined and described the special circumstances that exist, in the context of the issuance of an ATP, in paragraphs 55 through 60 of these reasons. I do not propose to repeat them. Suffice it to say that where special circumstances do exist, it is open to the Court to entertain an application for judicial

jurisprudence» dans les présents motifs, que des distinctions importantes existent entre l’extradition et les autres points de droit dont la Cour est saisie dans les demandes de contrôle judiciaire. En l’espèce, il n’y a pas seulement une instance, mais bien un processus dans lequel des étapes mutuellement exclusives et distinctes existent. Les arguments du défendeur sur ce point particulier n’ont pas traité de cette caractéristique. La position du défendeur selon laquelle l’arrêté introductif d’instance est une décision de nature interlocutoire qui ne statue pas au fond sur un droit va à l’encontre de l’aveu que l’avocat a fait, dès le début de l’audience, selon lequel il est impossible de prétendre que la décision n’est pas de celles qui sont visées à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* et qui relève de la compétence de la présente Cour.

[67] La délivrance de l’avis introductif d’instance est la responsabilité du ministre. Comme il en a été question dans l’arrêt *Schreiber*, précité, le ministre s’acquitte des fonctions qui lui sont attribuées avant et après l’intervention du juge d’extradition qui intervient au milieu du processus. On peut soutenir que la décision du ministre, dans la mesure où elle détermine si l’affaire donnera lieu ou non à une audience d’extradition, est définitive. Cela illustre bien le caractère discrétionnaire de chacune des étapes du processus et de la distinction contextuelle qui existe entre les affaires d’extradition et les autres points de droit dont nous traitons habituellement. Le rôle du juge dans le milieu du processus peut faire l’objet d’un appel et le rôle du ministre à la fin de ce même processus peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire. La Loi ne dit rien au sujet du contrôle du rôle que joue le ministre au tout début du processus.

[68] Toutefois, à mon avis, il n’est pas nécessaire que je décide pour les fins de la présente demande si la décision est définitive ou interlocutoire. Les deux arrêts *Zündel*, précité, et *Szczecka*, précité, laissent à la Cour la liberté de procéder au contrôle judiciaire des décisions interlocutoires quand des circonstances spéciales existent. J’ai déterminé et décrit les circonstances spéciales qui existent, dans le contexte de la délivrance d’un avis introductif d’instance, aux paragraphes 55 à 60 des présents motifs. Je n’ai pas l’intention de les répéter. Il suffira de dire que lorsque des circonstances spéciales

review.

#### APPLICANT'S GROUNDS OF REVIEW

[69] Mr. Froom personally prepared his affidavit with its attached exhibits as well as his memorandum of fact and law. They are lengthy. The contents of his affidavit were of sufficient concern to the respondent to prompt the filing, prior to the scheduled hearing, of a motion to strike significant portions. The Motions Judge concluded that the affidavit, its admissibility and weight were matters better left for determination by the application judge.

[70] It is not uncommon, when litigants are self-represented, to find their documentation wanting. Established rules, procedures and evidentiary matters, with their attendant niceties and distinctions, present challenges for lay persons not familiar with them. Mr. Froom was represented by counsel at the hearing. His counsel consolidated and refined the arguments into an organized and comprehensive framework that included specific reference to the relevant paragraphs of the affidavit and the authorities upon which he relied.

[71] I will address the arguments as presented by counsel. I do not intend to deal with each of the various paragraphs in Mr. Froom's affidavit that offend the relevant rules of evidence. I will say only that those statements that constitute opinion, speculation and legal argument have not been considered.

[72] In an effort to provide cogency and cohesiveness to my analysis of Mr. Froom's grounds for review, I will identify each ground as an issue and, in turn, will identify the subsidiary issues arising from the global issue. I will then determine whether or not the ground (including each of its components) meets the threshold set out earlier in these reasons. For clarity, the grounds (or at least one of them) must establish that the Minister acted arbitrarily, or in bad faith, or was motivated by an improper motive or was motivated by irrelevant

existent, il est loisible à la Cour d'entendre une demande de contrôle judiciaire.

#### MOTIFS DE CONTRÔLE DU DEMANDEUR

[69] M. Froom a personnellement préparé son affidavit avec les pièces qui y sont jointes, de même que son exposé des faits et du droit. Ce sont de longs documents. Le contenu de son affidavit a posé tellement de problèmes au défendeur que celui-ci a déposé avant la tenue de l'audience, une requête afin d'en radier des portions importantes. Le juge des requêtes a conclu que l'affidavit, son admissibilité et sa pondération étaient des questions qu'il convenait de laisser à la décision du juge qui entendra la demande.

[70] Quand les parties se représentent elles-mêmes, il n'est pas rare de constater que leurs documents ne sont pas complets. Les règles établies, les procédures et les questions de preuve, accompagnées de leur subtilités et distinctions habituelles, présentent un défi pour les profanes qui ne les connaissent pas bien. M. Froom était représenté par un avocat à l'audience. Son avocat a regroupé et précisé les arguments dans un cadre organisé et complet qui faisait spécifiquement référence aux paragraphes pertinents de l'affidavit et aux sources sur lesquelles il s'est appuyé.

[71] Je traiterai des arguments dans l'ordre dans lequel ils ont été présentés par l'avocat. Je n'ai pas l'intention de traiter de chacun des paragraphes de l'affidavit de M. Froom qui vont à l'encontre des règles de preuve pertinentes. Je me contenterai de dire que les déclarations qui constituent une opinion, de la spéculation ou une argumentation juridique n'ont pas été examinées.

[72] Afin d'assurer une certaine pertinence et cohérence à mon analyse des motifs soulevés par M. Froom en faveur du contrôle, j'identifierai chaque motif comme étant une question et, de même, j'identifierai les questions subsidiaires découlant de la question globale. J'indiquerai ensuite si le motif (incluant chacun de ses éléments) respecte le seuil énoncé plus tôt dans les présents motifs. Pour parler clairement, les motifs (ou à tout le moins l'un d'entre eux) doivent établir que le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, ou

considerations. Grounds that fall squarely within the jurisdiction of the extradition judge or the Minister will not meet the threshold nor will those in areas where the law is settled to the extent that it renders the arguments bereft of any chance of success.

[73] Having established the parameters for the remainder of these reasons and assuming without deciding, again for purposes of cogency and cohesiveness, that one or more of Mr. Froom's grounds meet the threshold, I will address the applicable standard of review. The delineation of the grounds, the argument in relation to the grounds and my analysis will follow immediately thereafter.

#### THE STANDARD OF REVIEW

[74] In applying the pragmatic and functional analysis to arrive at the applicable standard of review, I have been guided by the decisions of the Supreme Court of Canada. I have had particular regard to the reasons in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84; and *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226. The four factors of the pragmatic and functional analysis in this instance lead to a standard of patent unreasonableness.

[75] In relation to the first factor, the Act is silent regarding review or appeal of the Minister's discretionary decision to issue an ATP. This is a neutral factor.

[76] The expertise of the decision-maker is the most important factor. The Minister has expertise in political matters, international relations and the ramifications of the law of extradition. It is the Minister who must consider the good faith and honour of this country in its relations with other states: *Idziak, supra*. This necessitates a high level of deference.

qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes. Les motifs qui touchent directement à la compétence du juge d'extradition ou à celle du ministre ne respecteront pas le seuil, non plus que les motifs qui portent sur des questions où le droit est établi au point d'enlever aux arguments mentionnés toute chance de succès.

[73] Ayant établi les paramètres qui s'appliqueront au reste des présents motifs et en supposant, sans me prononcer sur ce point, ici encore pour des fins de pertinence et de cohérence, que l'un ou plusieurs des motifs invoqués par M. Froom respectent le seuil établi, je traiterai de la norme de contrôle applicable. La description des motifs, l'argumentation présentée en rapport avec ces motifs et mon analyse suivront immédiatement après.

#### LA NORME DE CONTRÔLE

[74] Dans l'application de l'analyse pragmatique et fonctionnelle qui me permettra de déterminer la norme de contrôle applicable, je me suis inspirée des décisions de la Cour suprême du Canada. J'ai tenu particulièrement compte des motifs dans les arrêts suivants: *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84; et *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226. Les quatre facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle en l'espèce mènent à la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[75] Pour ce qui est du premier facteur, la Loi ne traite pas du contrôle ou de l'appel de la décision discrétionnaire du ministre de délivrer un arrêté introductif d'instance. Il s'agit d'un facteur neutre.

[76] L'expertise du décideur est le facteur le plus important. Le ministre a une connaissance spécialisée des affaires politiques, des relations internationales et des ramifications du droit de l'extradition. C'est le ministre qui doit représenter la bonne foi et l'honneur de notre pays dans ses relations avec d'autres États: *Idziak, précité*. Cela exige un degré élevé de retenue judiciaire.

[77] The third factor is the purpose of the provision in particular and the Act as a whole. The mandate of the Act is to codify into domestic law Canada's international obligations regarding surrender. It delineates the process for the handling of extradition matters. The purpose of the particular provision (section 15) is to determine whether the requesting state has provided the necessary information to satisfy the requirements of the treaty and the Act in relation to its request for extradition. The provision also provides the Minister with discretion to issue the ATP. This factor militates in favour of very high deference.

[78] The fourth factor is the nature of the problem and whether it relates to a determination of law or fact. Here, there is overlap between the third and fourth factors. The question in issue is one of mixed fact and law, but it is more fact intensive when regard is had to the statutory requirements involved. The Minister must determine whether the requesting state has provided sufficient information to satisfy the requirements set out in section 15. While this requires reference to the components of the particular section, whether those requirements are met is ultimately a question of fact. This factor requires high deference.

[79] Balancing these factors, I conclude that the applicable standard of review is patent unreasonableness.

#### NON-COMPLIANCE WITH TREATY

[80] Mr. Froom alleges that there was non-compliance with the Extradition Treaty between Canada and the United States in three respects.

##### (a) Article 9(1)

[81] This provision states that the request for extradition shall be made through the diplomatic channel. Mr. Froom alleges that a document described as Diplomatic Note No. 456 was sent from the United States Embassy in Ottawa to the offices of the International Assistance Group of the Department of

[77] Le troisième facteur porte sur l'objet de la disposition en particulier et de la Loi en général. La Loi a pour but de codifier dans le droit interne les obligations internationales du Canada en matière d'extradition. Elle décrit le processus à suivre pour le traitement des questions d'extradition. Le but de la disposition particulière (l'article 15) est de déterminer si l'État requérant a fourni les renseignements nécessaires pour répondre aux conditions du traité et de la Loi relativement à la demande d'extradition. La disposition stipule également que le ministre a le pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance. Ce facteur milite en faveur d'un très haut degré de retenue judiciaire.

[78] Le quatrième facteur est la nature du problème et la question de savoir s'il se rattache à une décision de fait ou de droit. En l'espèce, il y a chevauchement entre le troisième et le quatrième facteur. La question en litige est une question mixte de fait et de droit, mais elle porte davantage sur les faits si l'on tient compte des conditions d'origine législative en jeu. Le ministre doit déterminer si l'État requérant a fourni suffisamment de renseignements pour satisfaire aux conditions énoncées à l'article 15. Bien que cela exige de tenir compte des éléments de cet article en particulier, la question de savoir si les conditions sont respectées est au bout du compte une question de fait. Ce facteur exige donc un degré élevé de retenue judiciaire.

[79] Après avoir pondéré ces facteurs, je conclus que la norme de contrôle applicable est celle de la décision manifestement déraisonnable.

#### NON-RESPECT DU TRAITÉ

[80] M. Froom allègue que le Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis n'a pas été respecté à trois égards.

##### a) Paragraphe 9(1)

[81] D'après cette disposition, la demande d'extradition doit se faire par la voie diplomatique. M. Froom allègue qu'un document décrit comme étant la note diplomatique n° 456 a été envoyé par l'Ambassade des États-Unis à Ottawa au bureau du Groupe d'entraide internationale du ministère de la Justice à Ottawa. Il

Justice in Ottawa. The basis for his allegation is a facsimile header at the top of the note. The essence of his complaint is that the Diplomatic Note should have travelled from the American Embassy to the Department of Foreign Affairs, from the Department of Foreign Affairs to the Department of Justice, and that this routing should be evidenced by notations of communication. The Treaty should be interpreted to require all documents to be sent through the diplomatic channel to maintain the integrity of the process.

(b) Article 4(1)(ii)

[82] This provision dictates that extradition shall not be granted when the prosecution for the offence has become barred by lapse of time according to the laws of the requesting state. Mr. Froom argues that the *Speedy Trial Act*, 88 Stat. 2080 (1974), as amended 93 Stat. 328 (1979), prescribes a limitation period and that no regard was had to it. The first indictment was laid in 1998 and 3½ years later an extradition request was made. The United States case law makes it clear that the *Speedy Trial Act* applies with respect to extradition.

(c) Article 9(3)

[83] This provision requires that when the request relates to a person who has not yet been convicted, it must also be accompanied by a warrant of arrest, issued by a judge or other judicial officer of the requesting state, and by such evidence as, according to the law of the requested state, would justify the individual's arrest and committal for trial if the offence had been committed there, including evidence proving the person requested is the person to whom the warrant of arrest refers. Mr. Froom argues that the warrant of the Honourable Michael B. Mukasey of the United States District Court, Southern District of New York, does not refer to conspiracy. For this reason, the ATP, to the extent it purports to deal with conspiracy, should be quashed for failure to comply with Article 9(3).

Analysis

[84] None of these arguments meet the threshold for judicial review. There is no allegation that the Minister

fonde son allégation sur une en-tête de télécopieur figurant dans la partie supérieure de la note. Il se plaint essentiellement de ce que la note diplomatique aurait dû être transmise par l'Ambassade américaine au ministère des Affaires étrangères, par le ministère des Affaires étrangères au ministère de la Justice et que ce mode de transmission devrait être démontré au moyen de notes de communication. Le Traité devrait être interprété comme exigeant que tous les documents qui doivent être envoyés par la voie diplomatique respectent l'intégrité de ce processus.

b) Alinéa 4(1)(ii)

[82] Cette disposition stipule que l'extradition ne sera pas accordée lorsque la poursuite relative à l'infraction est frappée de prescription selon les lois de l'État requérant. M. Froom prétend que la *Speedy Trial Act*, 88 Stat. 2080 (1974), modifiée à 93 Stat. 328 (1979), impose un délai de prescription dont on n'a pas tenu compte. La première mise en accusation a été portée en 1998 et on n'a fait une demande d'extradition que trois ans et demi plus tard. La jurisprudence des États-Unis fait clairement ressortir que la *Speedy Trial Act* s'applique à l'extradition.

c) Paragraphe 9(3)

[83] D'après cette disposition, lorsque la demande vise un individu qui n'a pas encore été déclaré coupable, elle doit en outre être accompagnée d'un mandat d'arrêt émis par un juge ou une autre autorité judiciaire de l'État requérant et de tout élément de preuve qui, selon les lois de l'État requis, justifierait l'arrestation et la mise en jugement dudit individu si l'infraction y avait été commise, notamment la preuve que l'individu dont on demande l'extradition est bien celui qui est visé par le mandat d'arrêt. M. Froom prétend que le mandat de l'honorable Michael B. Mukasey de la Cour de district des États-Unis, district sud de New York, ne fait pas référence à un complot. Pour cette raison, l'arrêté introductif d'instance, dans la mesure où il est censé traiter du complot, devrait être annulé parce qu'il ne respecte pas le paragraphe 9(3).

Analyse

[84] Aucun de ces arguments ne respecte le seuil relatif au contrôle judiciaire. Il n'est pas allégué que le

acted arbitrarily, in bad faith, that he was motivated by an improper motive, nor that he was motivated by irrelevant considerations in relation to any of these submissions. Moreover, there is no evidentiary basis upon which such allegations could be sustained.

[85] Although I need not say more, I note that the Diplomatic Note No. 456 from the Embassy of the United States to the Department of Foreign Affairs and International Trade requests the extradition of Arthur Kissel, a.k.a Arthur Froom from Canada. The supporting documentation includes the record of the case and the statement of law. The statement of law consists of the legal statement prepared by the Assistant United States Attorney for the southern district of New York; the grand jury indictment of Sonia Lafontaine and Arthur Kissel dated March 29, 2000; sections of the United States Code, and the warrant for arrest issued by Honourable Michael B. Mukasey. The statement of law documents were accompanied by a certification as to their authenticity and execution signed by the Acting Deputy Director, Office of International Affairs, Criminal Division, U.S. Department of Justice in Washington, D.C.; a certification that the noted Acting Deputy Director is now and was, at the time the certification was signed, Acting Deputy Director, Office of International Affairs, Criminal Division, U.S. Department of Justice in Washington, D.C., signed on behalf of the Attorney General, John Ashcroft; a certification that the documents are authentic, signed on behalf of the Secretary of State, Colin L. Powell by Patrick O. Hatchett, Assistant Authentication, Office of the Department of State, and a certification by the Principal Consular Officer of Canada in the United States that the papers are documents to be used upon an application for extradition from the Government of the United States, authenticated by Patrick O. Hatchett.

[86] It is not for the courts to dictate where signatories to international treaties should direct their documentation. Diplomatic Note No. 456 complies with the requirements of Article 9. There is nothing in the Act or the Treaty that precludes receipt of the documents by the International Assistance Group, Department of Justice. Indeed, it is the Minister of Justice who is

ministre a agi arbitrairement, de mauvaise foi, qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes à l'égard de l'une ou l'autre de ces observations. En outre, la preuve ne permet pas de soutenir de telles allégations.

[85] Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'ajouter autre chose, je note que la note diplomatique n° 456 de l'Ambassade des États-Unis adressée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international demande l'extradition d'Arthur Kissel, alias Arthur Froom, du Canada. Les documents à l'appui incluent le dossier de l'affaire et l'énoncé du droit. L'énoncé du droit se compose de la déclaration préparée par le procureur adjoint des États-Unis pour le district sud de New York; de la mise en accusation par le grand jury concernant Sonia Lafontaine et Arthur Kissel en date du 29 mars 2000; des articles du Code des États-Unis, et du mandat d'arrêt délivré par le juge Michael B. Mukasey. Les documents joints à l'énoncé du droit étaient accompagnés d'un certificat attestant leur authenticité et signé par le directeur adjoint intérimaire, Bureau des affaires internationales, Division criminelle, Département de Justice des États-Unis à Washington (D.C.); un certificat attestant que ledit directeur adjoint intérimaire est maintenant et était, au moment de la signature du certificat, le directeur adjoint intérimaire du Bureau des affaires internationales, Division criminelle, Département de Justice des États-Unis à Washington (D.C.), signé au nom du procureur général John Ashcroft; un certificat attestant que les documents sont authentiques, signé au nom du secrétaire d'État, Colin L. Powell, par Patrick O. Hatchett, préposé à l'authentification, Bureau du Département d'État, et un certificat de l'agent consulaire principal du Canada aux États-Unis attestant que les documents doivent être utilisés dans le cadre d'une demande d'extradition formulée par le gouvernement des États-Unis, authentifié par Patrick O. Hatchett.

[86] Il n'appartient pas aux tribunaux de dicter à qui les signataires de traités internationaux doivent adresser leurs documents. La note diplomatique n° 456 respecte les conditions de l'article 9. Il n'y a rien dans la Loi ou le traité qui empêche que le Groupe d'entraide internationale, du ministère de la Justice, reçoive ces documents. En fait, c'est le ministre de la Justice qui est

charged with responsibility for dealing with requests for extradition under section 7 of the Act.

[87] The *Speedy Trial Act* is a United States statute that establishes time limits for completing the various stages of federal criminal prosecutions. It provides statutory factors for the calculation of the time limits, both inclusions and exclusions. Most importantly, the statutory directed calculations are performed by the United States trial judge. The provision of the treaty prohibiting extradition when prosecution has become barred by lapse of time is intended to bring into operation statutes of limitations that prohibit prosecution for certain crimes after a stated lapse of time: *Mellino*, *supra*. The certified statement of law of the Assistant United States Attorney details the limitation period applicable to each of the charges against Mr. Froom and specifically states that charges have been laid for each within the *Statute of Limitations*. The Minister is entitled to rely on the material supplied with the requisition as proof of foreign law: *McVey*, *supra*. The objectives served by the extradition system require the existence of trust and good faith between nations and their officials and law enforcement agencies at many levels: *Cotroni*, *supra*.

[88] Should Mr. Froom proceed to an extradition hearing and be committed, it is open to him to raise the issue of the *Speedy Trial Act* with the Minister, pursuant to subsection 43(1) of the Act. That provision permits submissions on any grounds that would be relevant to the Minister in making a decision with respect to the surrender of the individual. If he is ultimately surrendered, Mr. Froom can address the matter before the United States trial judge.

[89] The argument regarding Article 9(3) is without foundation because the article does not require that all offences listed in the indictment be listed in the warrant.

[90] I reiterate that this ground of review does not meet the threshold for judicial review of a decision to issue an ATP. Even if it had met the threshold, it cannot

chargé de traiter des demandes d'extradition en vertu de l'article 7 de la Loi.

[87] La *Speedy Trial Act* est une loi des États-Unis qui prescrit des délais à l'intérieur desquels doivent être effectuées différentes étapes de poursuites criminelles fédérales. Elle renferme des facteurs législatifs pour le calcul des délais de prescription, tant inclusifs qu'exclusifs. Ce qui est plus important, les calculs dictés par la loi sont effectués par le juge de première instance des États-Unis. La disposition du traité interdisant l'extradition quand la poursuite est prescrite en raison de l'écoulement du temps a pour but de faire entrer en jeu des lois de prescription qui empêchent que des poursuites puissent être intentées à l'égard de certains crimes après un délai donné: *Mellino*, précité. L'énoncé du droit certifié du procureur adjoint des États-Unis énonce en détail le délai applicable à chacune des accusations portées contre M. Froom et précise que les accusations ont chacune été portées à l'intérieur des délais prévus par la loi de prescription. Le ministre a le droit de s'appuyer sur les documents qui lui sont fournis avec la demande, en tant que preuve du droit étranger: *McVey*, précité. Les objectifs qui sous-tendent le système d'extradition exigent que la confiance et la bonne foi règnent entre les nations ainsi qu'entre leurs représentants et les organismes d'application de la loi à de nombreux paliers: *Cotroni*, précité.

[88] Si M. Froom fait l'objet d'une audience d'extradition et qu'il est incarcéré, il lui sera loisible de soulever la question de la *Speedy Trial Act* auprès du ministre, aux termes du paragraphe 43(1) de la Loi. Cette disposition permet à l'intéressé de présenter ses observations au ministre sur toute question touchant son extradition éventuelle. Si au bout du compte il est extradé, M. Froom pourra soulever la question devant le juge du procès aux États-Unis.

[89] L'argument concernant le paragraphe 9(3) n'est pas fondé parce que l'article n'exige pas que la totalité des infractions énumérées dans la mise en accusation soit reprise dans le mandat.

[90] Je répète que ce motif de contrôle ne respecte pas le seuil applicable au contrôle judiciaire de la décision de délivrer un arrêté introductif d'instance. Même si le seuil

be said that any of these arguments would result in a finding that the Minister's decision was patently unreasonable.

#### ATP IS A NULLITY

[91] Mr. Froom submits that the ATP, as framed, is a nullity because it lacks sufficient particularity to enable him to know the case he has to meet. Relying on *Drysdale*, *supra*, he notes the analogy between the ATP and the information or indictment in a criminal proceeding. He refers to the comments of Justice Dambrot that the ATP is of fundamental importance in the extradition hearing because the offences listed in it will provide the focus of the determination to be made.

[92] The genesis of Mr. Froom's argument is *Brodie and Barrett v. The King*, [1936] S.C.R. 188 (*Brodie*), now codified in section 581 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 118] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46. Mr. Froom states that by virtue of subsection 601(11) [as am. *idem*, s. 123] of the *Criminal Code*, a preliminary inquiry judge has jurisdiction to hear a motion to quash an information. Subsection 24(2) of the Act vests the extradition judge with the powers of a justice under Part XVIII of the *Criminal Code*, with such modifications as circumstances may require. Thus, it is said that a motion to quash the ATP at the outset is available.

[93] Mr. Froom urges me to follow the approach of the British Columbia Supreme Court in *United States of America v. Shull* (unreported oral decision dated June 29, 2001, Vancouver Docket CC991440) (*Shull*) where the Court, after finding that the extradition judge has jurisdiction, quashed the ATP on the basis that, on its face, it lacked sufficient particularity. Even if I should not follow *Shull*, those authorities that have regard to both the ATP and the record of the case to determine the case to be met do not, submits Mr. Froom, provide

avait été respecté, on ne peut dire que l'un de ces arguments mènerait à la conclusion que la décision du ministre était manifestement déraisonnable.

#### NULLITÉ DE L'ARRÊTÉ INTRODUCTIF D'INSTANCE

[91] M. Froom soutient que l'arrêt é introductif d'instance, tel qu'il est formulé, est nul parce qu'il n'est pas suffisamment détaillé pour lui permettre de savoir quelle preuve il devra réfuter. En s'appuyant sur l'arrêt *Drysdale*, précité, il note l'analogie entre l'arrêt é introductif d'instance et la dénonciation ou la mise en accusation dans une procédure criminelle. Il fait référence aux observations du juge Dambrot selon lesquelles l'arrêt é introductif d'instance est d'une importance fondamentale dans le cadre de l'audience d'extradition parce que les infractions qui y sont énumérées serviront de fondement à la décision qui sera prise.

[92] L'argument de M. Froom s'appuie sur l'arrêt *Brodie and Barrett v. The King*, [1936] R.C.S. 188 (*Brodie*), maintenant codifié à l'article 581 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 118] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. M. Froom déclare qu'aux termes du paragraphe 601(11) [mod., *idem*, art. 123] du *Code criminel*, le juge de l'enquête préliminaire a compétence pour entendre une requête visant à annuler une dénonciation. Le paragraphe 24(2) de la Loi confère au juge d'extradition les pouvoirs d'un juge de paix en vertu de la Partie XVIII du *Code criminel*, compte tenu des adaptations nécessaires. Je conclus donc qu'il est possible de déposer dès le début de l'instance une requête visant à annuler l'arrêt é introductif d'instance.

[93] M. Froom me demande instamment de suivre la démarche adoptée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *United States of America v. Shull* (décision verbale non publiée en date du 29 juin 2001, dossier CC991440 de Vancouver) (*Shull*), dans lequel la Cour, après avoir conclu que le juge d'extradition avait compétence, a annulé l'arrêt é introductif d'instance au motif que, à première vue, il ne contenait pas suffisamment de détails. Même si je ne suivais pas *Shull*, les décisions qui concernent à la fois

assistance. His reasoning in this respect is that the reference to conspiracy does not disclose an offence known to law because he is alleged to have conspired with his wife. A husband and wife cannot conspire with each other: *Kowbel v. The Queen*, [1954] S.C.R. 498 (*Kowbel*).

[94] Additionally, it is said that while the allegation of fraud is a substantive count, Mr. Froom does not know what he is defending against because the record of the case contains acronyms and numbers as opposed to identifications. Similarly, in relation to the substantive count of money laundering, there is no allegation regarding completion of the offence, i.e. a payout by the insurance company. Moreover, the rule of specialty is compromised when there is no clearly worded ATP. The Act contains no provision for particulars and amendments can be made only on the request of the Attorney General pursuant to subsection 23(2).

[95] In summary, Mr. Froom argues that the extradition judge is powerless and is left with no choice but to sit through a proceeding that should be terminated before it begins because the charging document fails to disclose an offence known to law. The extradition judge will not be able to determine whether the conduct, had it occurred in Canada, constitutes an offence in Canada because the judge will not know “what actions correlate to which Canadian offences”.

#### Analysis

[96] Mr. Froom does not argue, in relation to the sufficiency of the ATP, that the Minister acted arbitrarily, in bad faith, that he was motivated by an improper motive or that he was motivated by irrelevant considerations.

[97] While it is correct that the ATP is an important document, Mr. Froom’s position in relation to its requirements is misguided. The ATP is not a “charging document” and Mr. Froom is not charged with any

l’arrêté introductif d’instance et le dossier de la cause pour décider de la preuve à réfuter ne sont d’aucune utilité, selon M. Froom. À cet égard, il prétend que le renvoi au complot ne révèle aucune infraction connue en droit parce qu’il est allégué qu’il a comploté avec son épouse. Un mari et une femme ne peuvent comploter l’un avec l’autre: *Kowbel v. The Queen*, [1954] R.C.S. 498 (*Kowbel*).

[94] En outre, il prétend que, bien que l’allégation de fraude soit une accusation sur un fait matériel précis, M. Froom ne sait pas contre quoi il doit se défendre parce que le dossier de l’affaire renferme des acronymes et des chiffres au lieu de descriptions. De même, pour ce qui a trait à l’accusation de recyclage des produits de la criminalité, il n’y a pas d’allégation concernant la perpétration de l’infraction, c’est-à-dire le paiement par la compagnie d’assurance. Qui plus est, la règle de la spécialité est compromise quand l’arrêté introductif d’instance n’est pas clairement formulé. La Loi ne renferme aucune disposition concernant les détails et des modifications ne peuvent être apportées qu’à la demande du procureur général aux termes du paragraphe 23(2).

[95] En résumé, M. Froom prétend que le juge d’extradition n’a pas de pouvoir et qu’il n’a d’autre choix que de présider une instance qui devrait se terminer avant même de commencer parce que le document d’inculpation ne renferme aucune infraction connue en droit. Le juge d’extradition ne sera donc pas en mesure de déterminer si l’acte, s’il avait été commis au Canada, constituerait une infraction au Canada parce que le juge ne saura pas [TRADUCTION] «quels actes correspondent à quelles infractions canadiennes».

#### Analyse

[96] M. Froom ne prétend pas, en rapport avec la suffisance de l’arrêté introductif d’instance, que le ministre a agi de façon arbitraire, de mauvaise foi, qu’il s’est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes.

[97] Bien qu’il soit exact de dire que l’arrêté introductif d’instance est un document important, la position de M. Froom à l’égard des conditions de ce document est erronée. L’arrêté introductif d’instance

offence in Canada. Section 601 is found in Part XX rather than Part XVIII of the *Criminal Code*. Mr. Froom's submissions fail to distinguish between the statutory requirements regarding an information or indictment and those with respect to an ATP. The former are located in the *Criminal Code* and the latter in the *Extradition Act*. They are not the same.

[98] In the context of this extradition matter, the Minister, after receiving the request for extradition, may issue an ATP if satisfied that Mr. Froom's extradition is sought for the purpose of prosecution of offences punishable by one year or more. The contents of the ATP are mandated in subsection 15(3) and it must include:

15. . . .

(a) the name or description of the person whose extradition is being sought;

(b) the name of the extradition partner; and

(c) the name of the offence or offences under Canadian law that correspond to the alleged conduct of the person . . . .  
[Emphasis added.]

[99] While the extradition process is an important part of our system of criminal justice, it would be wrong to equate it to the criminal trial process: *Kindler, supra*. It is an established principle that the fine or nice distinctions of criminal law are out of place in the law of extradition: *McVey, supra*.

[100] Mr. Justice La Forest, in speaking of the extradition crime as described by the requested state, opined that it is sufficient if the nature of the crime is known. As with the warrant (of arrest), the courts have not required particularity. They have, for example, found warrants that described the relevant crime as [at page 520] "fraud by an agent" or "stealing" to be sufficient (citations omitted). If discussions of that kind can now only be found in early cases, it is presumably because the principle that the technicalities of criminal law only

n'est pas un [TRADUCTION] «document d'inculpation» et M. Froom n'est accusé d'aucune infraction au Canada. L'article 601 se trouve à la Partie XX plutôt qu'à la Partie XVIII du *Code criminel*. Les observations de M. Froom n'établissent pas de distinction entre les conditions de la Loi concernant une dénonciation ou une mise en accusation et les conditions se rapportant à l'arrêté introductif d'instance. Les premières conditions se trouvent dans le *Code criminel* et les dernières dans la *Loi sur l'extradition*. Elles ne sont pas les mêmes.

[98] Dans le contexte de cette question d'extradition, le ministre, après avoir reçu la demande d'extradition, peut délivrer un arrêté introductif d'instance s'il est satisfait que l'extradition de M. Froom est demandée afin qu'il soit poursuivi pour des infractions sanctionnées par une peine d'emprisonnement d'un an ou plus. Le contenu de l'arrêté introductif d'instance est prescrit au paragraphe 15(3) et il doit renfermer ce qui suit:

15. [. . .]

a) le nom ou la description de l'intéressé;

b) le nom du partenaire;

c) la désignation des infractions qui, du point de vue du droit canadien, correspondent à l'ensemble des actes reprochés à l'intéressé [. . .] [Non souligné dans l'original.]

[99] Bien que le processus d'extradition soit un élément important de notre système de justice criminelle, il serait erroné d'en faire l'équivalent d'une procédure criminelle: *Kindler*, précité. Le principe selon lequel les distinctions ténues ou subtiles du droit criminel n'ont pas leur place dans le droit d'extradition est bien établi: *McVey*, précité.

[100] Traitant du crime pour lequel l'extradition était demandée, tel que décrit par l'État requérant, le juge La Forest a émis l'opinion qu'il suffit de s'assurer que la nature du crime est connue. Comme dans le cas du mandat (d'arrêt), les tribunaux ne demandent pas de précisions. Par exemple, ils ont jugé que des mandats qui décrivaient le crime pertinent comme étant [à la page 520] [TRADUCTION] «une fraude commise par un agent» ou [TRADUCTION] «un vol» étaient suffisants (citations omises). Si des discussions de ce genre ne peuvent être

apply to a limited extent in extradition cases is now well understood by the courts: *McVey*.

[101] The individual is entitled to know the case against him including the materials on which the requesting state is relying to establish its *prima facie* case: *United States of America v. Dynar*, [1997] 2 S.C.R. 462; *Kwok, supra*. The Act (subsection 33(1)) requires that the record of the case contain a summary of the evidence. To be admissible (subsection 33(3)), a judicial or prosecuting authority of the requesting state must certify that the summarized evidence is available for trial and either sufficient to justify prosecution by the requesting state or gathered in accordance with the laws of the requesting state. The record of the case includes any supplement added to it (subsection 33(5)). This information will be before the extradition judge and will be available to both the individual and counsel. It is available to Mr. Froom for it is included in his application record. It is also open to Mr. Froom (paragraph 33(1)(c)) to present evidence relevant to the issues of identity and *prima facie* case at the extradition hearing.

[102] Mr. Froom's submission that the rule of specialty is compromised where the ATP is not clearly worded lacks substance. His broad allegation stands without any argument in support of it. The doctrine of specialty prohibits the requesting state from trying the individual for any offences other than those for which extradition is granted (subsection 40(3) of the Act and Article 12 of the Treaty). The Act requires an extradition judge who commits an individual (subsection 38(1)) to transmit to the Minister a copy of the order, a copy of the evidence adduced at the hearing, as well as any report that the judge thinks fit. In such circumstances and in the absence of specific argument indicating otherwise, I fail to see how the doctrine of specialty is compromised. I note the recent decision of *United States of America v. Reumayr* (2003), 184 B.C.A.C. 251 (C.A.), where the British Columbia Court of Appeal allowed an application for judicial review of the Minister's surrender order in

trouvées que dans les anciennes décisions, il faut présumer que c'est parce que les cours comprennent maintenant très bien le principe selon lequel les subtilités du droit criminel ne s'appliquent que dans une certaine mesure aux causes d'extradition: *McVey*.

[101] L'intéressé a le droit de connaître la preuve qui est réunie contre lui, y compris les documents sur lesquels l'État requérant s'appuie pour établir l'apparence de droit: *États-Unis d'Amérique c. Dynar* [1997] 2 R.C.S. 462; *Kwok*, précité. La Loi (paragraphe 33(1)) exige que le dossier d'extradition comporte un résumé des éléments de preuve. Pour que ces éléments de preuve soient admissibles (paragraphe 33(3)), une autorité judiciaire ou un poursuivant du partenaire doit certifier qu'ils sont disponibles pour le procès et que la preuve est suffisante pour justifier la poursuite en vertu du droit du partenaire ou qu'elle a été recueillie conformément à ce droit. Le dossier d'extradition renferme tous les documents qui y sont ajoutés par la suite (paragraphe 33(5)). Ces renseignements seront remis au juge d'extradition et seront mis à la disposition de l'intéressé et des avocats. Ils peuvent être remis à M. Froom puisqu'ils figurent dans son dossier de demande. Il est également loisible à M. Froom (alinéa 33(1)c)) de présenter des éléments de preuve ayant trait aux questions d'identité et d'apparence de droit au cours de l'audience d'extradition.

[102] La prétention de M. Froom selon laquelle la règle de la spécialité est compromise lorsque l'arrêté introductif d'instance n'est pas formulé de façon claire n'a pas de fondement. Son allégation très large ne s'appuie sur aucun argument. La doctrine de la spécialité interdit à l'État requérant de poursuivre l'intéressé pour des infractions autres que celles pour lesquelles l'extradition est demandée (paragraphe 40(3) de la Loi et article 12 du traité). La Loi exige qu'un juge d'extradition qui procède à l'incarcération d'une personne (paragraphe 38(1)) qu'il transmette au ministre une copie de son ordonnance, une copie des pièces ou transcriptions des témoignages, de même que les observations qu'il estime indiquées. En pareilles circonstances et en l'absence d'un argument précis indiquant le contraire, je ne vois pas comment la doctrine de la spécialité est compromise. Je note la décision récente *United States of America v. Reumayr* (2003),

circumstances where it was not clear from the Minister's reasons whether the differences between the offences in the committal order and those in the surrender order were differences of form or substance.

[103] Regarding the co-conspirators argument, I note that *Kowbel, supra*, stands for the proposition that a husband and wife cannot be found guilty of conspiring with each other alone to commit an indictable offence. The grand jury indictment indicates conspiracy with respect to Sonia LaFontaine, a.k.a Sonia Froom and Arthur Kissel, a.k.a Arthur Froom and others known and unknown to the grand jury. A conspiracy must involve more than one person, even though all of the conspirators may not either be identified, or be capable of being convicted: *Dynar, supra*. The issue of whether the act charged is a crime under United States law is for the prosecutors in the United States to decide. The task of assessing whether there is sufficient evidence that the alleged offence, if committed in Canada, constitutes a crime is the duty of the extradition judge: *McVey, supra*.

[104] While the extradition hearing is not a full-fledged trial, neither is it a mere formality. If the material presented in the record of the case is so bereft of detail that the judge cannot determine its sufficiency, the judge will have to discharge the person sought for prosecution. That is not a question of the judge weighing the evidence or passing on its reliability, but of carrying out the functions assigned by statute: *Yang, supra*.

[105] In so far as *Shull, supra* is concerned, the case stands in isolation, has not been followed in British Columbia or elsewhere, and does not assist Mr. Froom in any event. In *Shull*, the Court determined that the extradition judge has jurisdiction to quash the ATP. If that were so, Mr. Froom would have no basis upon which to argue that the Federal Court should assume

184 B.C.A.C. 251 (C.A.), dans laquelle la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accueilli une demande de contrôle judiciaire concernant une ordonnance d'extradition rendue par le ministre dans des circonstances où les motifs du ministre n'indiquaient pas clairement si les différences entre les infractions mentionnées dans le mandat d'incarcération et celles énumérées dans l'ordonnance d'extradition étaient des différences de forme ou de fond.

[103] Concernant l'argument des cocomploteurs, je note que l'arrêt *Kowbel*, précité, admet la proposition selon laquelle un mari et une femme ne peuvent être trouvés coupables de complot quand ils agissent seuls l'un avec l'autre en vue de perpétrer une infraction criminelle. La mise en accusation par le grand jury mentionne un complot à l'égard de Sonia Lafontaine, alias Sonia Froom et Arthur Kissel, alias Arthur Froom, et d'autres personnes connues et inconnues du grand jury. Un complot doit faire intervenir plus d'une personne, même si tous les comploteurs ne peuvent être identifiés, ou pouvoir être reconnus coupables: *Dynar*, précité. La question de savoir si l'acte reproché est un crime en vertu du droit des États-Unis sera décidée par les poursuivants aux États-Unis. La tâche qui consiste à évaluer si la preuve est suffisante pour démontrer que l'infraction alléguée, si elle avait été commise au Canada, constitue un crime est la fonction du juge d'extradition: *McVey*, précité.

[104] Bien que l'audience d'extradition ne soit pas un procès en bonne et due forme, ce n'est pas non plus une simple formalité. Si les documents versés au dossier de l'affaire contiennent si peu de détails que le juge ne peut en déterminer la suffisance, il devra libérer la personne que l'on cherche à poursuivre. Il ne s'agit pas pour le juge de pondérer la preuve ou d'en vérifier la fiabilité, mais bien de s'acquitter des fonctions qui lui sont conférées par la Loi: *Yang*, précité.

[105] Dans la mesure où l'arrêt *Shull*, précité, est concerné, cette affaire se distingue des autres, elle n'a pas été suivie en Colombie-Britannique ou ailleurs, et elle n'est d'aucune utilité à M. Froom. Dans l'arrêt *Shull*, le tribunal a déterminé que le juge d'extradition a compétence pour annuler l'arrêté introductif d'instance. Si tel était le cas, M. Froom ne pourrait s'appuyer sur

jurisdiction.

[106] In the result, Mr. Froom has not met the threshold for judicial review in relation to this alleged ground of review. Moreover, the essence of the arguments constitutes an attack on the sufficiency of evidence, a matter falling squarely within the jurisdiction of the extradition judge. If I am wrong in this respect, for the above-noted reasons, Mr. Froom's submissions fail to disclose any grounds upon which the Minister's decision to issue the ATP could be regarded as patently unreasonable.

#### ABUSE OF PROCESS

[107] Next, Mr. Froom submits that the extradition proceeding is an abuse of process. This argument has two prongs, the first of which relates to delay. The contention is that it is clearly an abuse of process for the United States authorities to wait nearly 3½ years from the date of the grand jury indictment on March 20, 1998 (all the while knowing Mr. Froom's whereabouts) to make a request for extradition. The second prong is that the delay is aggravated by a conscious and tactical decision to use the deportation proceedings in order to circumvent extradition.

[108] Mr. Froom maintains that the deportation effort was a *de facto* attempt at extradition and that this matter, being the second attempt by the Minister, is an abuse of process. It is said that the Government of Canada is acting as agent for the Americans such that any decisions undertaken by the Americans that equate to abuse of process can "vitiating this entire proceeding". It is the "decision of the Americans, perhaps on the advice of the Canadian immigration authorities, that led to the determination to go with the immigration proceedings". Relying on section 4 of the Act, he argues that the discharge of a person does not preclude further proceedings based on the same conduct unless the judge is of the opinion that the further proceedings would be an abuse of process.

aucun argument pour prétendre que la Cour fédérale devrait exercer sa compétence.

[106] Par conséquent, M. Froom n'a pas respecté le seuil applicable au contrôle judiciaire à l'égard de ce motif de contrôle. Qui plus est, l'essence même des arguments constitue une attaque portant sur la suffisance de la preuve, une question qui relève directement de la compétence du juge d'extradition. Si j'ai tort sur ce point, pour les motifs exposés ci-dessus, les observations de M. Froom ne révèlent aucun motif à partir desquels la décision du ministre de délivrer un arrêté introductif d'instance devrait être considérée comme manifestement déraisonnable.

#### ABUS DE PROCÉDURE

[107] En deuxième lieu, M. Froom soutient que la procédure d'extradition constitue un abus de procédure. Cet argument se fonde sur deux motifs, dont le premier se rapporte au temps que les autorités ont mis à agir. Il prétend qu'il s'agit manifestement d'un abus de procédure de la part des autorités des États-Unis qui ont attendu près de trois ans et demi après la date de la mise en accusation par le grand jury le 20 mars 1998 (et en connaissant pendant tout ce temps l'endroit où se trouvait M. Froom), pour présenter une demande d'extradition. Le deuxième motif fait valoir que le retard est aggravé par une décision consciente et stratégique d'utiliser la procédure d'expulsion pour contourner le processus d'extradition.

[108] M. Froom soutient que la tentative d'expulsion était en fait une tentative d'extradition et que cette question, puisqu'elle constitue une deuxième tentative du ministre, est un abus de procédure. Il prétend que le gouvernement du Canada a agi comme représentant pour les Américains de telle sorte que toutes les décisions prises par les Américains qui constituent un abus de procédure peuvent [TRADUCTION] «vicier toute la procédure». C'est [TRADUCTION] «la décision des Américains, peut-être sur l'avis des autorités canadiennes en matière d'immigration, qui a mené à la décision d'utiliser la procédure d'immigration». S'appuyant sur l'article 4 de la Loi, il soutient que la libération d'une personne n'empêche pas que d'autres procédures soient prises en s'appuyant sur la même conduite, à moins que

[109] Mr. Froom points to various pieces of “evidence” in support of his argument. He refers in his affidavit to comments allegedly made by the immigration case presenting officer to his former immigration lawyer; to facsimile cover pages (two) between United States authorities, Canadian immigration and Toronto police; to a one-page selected excerpt from a “transcript” of United States proceedings regarding his wife and five pages selected from the “transcript” of his immigration hearing before the Adjudicator; to a memo from a United States postal inspector dated March 9, 1998 directed to Canadian authorities and containing Mr. Froom’s address, and to the comments contained in two pieces of redacted correspondence (emanating from two United States attorneys and directed to two judges of United States courts) regarding civil proceedings relating to Mr. Froom in the United States. Because he was not cross-examined on his affidavit and because there is no affidavit from the respondent, Mr. Froom submits that this evidence stands uncontradicted and must be accepted.

[110] It is contended that this “evidence” establishes that the United States authorities were aware of his presence in Canada in March 1998, and did nothing with respect to extradition until April 2001. There is no dispute that the United States authorities provided information to Canadian immigration authorities.

#### Analysis

[111] Mr. Froom’s submission is somewhat unusual in that, generally, disguised extradition may be found to exist where extradition proceedings have failed and deportation is then used as a backup because there is insufficient evidence to support extradition. I have concluded that, for various reasons, this argument cannot succeed.

[112] I begin by noting that the allegation that the immigration proceeding constitutes a disguised

le juge ne soit d’avis que les nouvelles procédures constituent un abus de procédure.

[109] M. Froom s’appuie sur certaines pièces des «éléments de preuve» pour étayer son argument. Il fait référence dans son affidavit à des observations qui auraient été faites par l’agent d’immigration chargé de présenter le cas à son ancien avocat en immigration; aux pages d’accompagnement d’une télécopie (deux) entre les autorités américaines, l’Immigration canadienne et la police de Toronto; à un extrait d’une page tiré d’une «transcription» d’une poursuite des États-Unis contre sa femme et de cinq pages tirées de la «transcription» de son audience d’immigration devant l’arbitre; à une note de service d’un inspecteur des postes des États-Unis en date du 9 mars 1998, adressée aux autorités canadiennes et renfermant l’adresse de M. Froom, et aux observations contenues dans deux lettres (provenant de deux procureurs américains et adressées à deux juges des tribunaux des États-Unis) concernant la poursuite civile intentée contre M. Froom aux États-Unis. Comme il n’a pas été contre-interrogé au sujet de son affidavit et que le défendeur n’a pas déposé d’affidavit, M. Froom soutient que cette preuve n’est pas contredite et qu’elle doit être acceptée.

[110] Il prétend que cette «preuve» établit que les autorités américaines étaient au courant de sa présence au Canada en mars 1998, et qu’elles n’ont rien fait pour demander son extradition avant avril 2001. Il n’est pas contesté que les autorités américaines ont fourni des renseignements aux autorités canadiennes en matière d’immigration.

#### Analyse

[111] La prétention de M. Froom est un peu inusitée en ce sens qu’en règle générale la cour peut conclure qu’il y a eu une forme déguisée d’extradition lorsque la procédure d’extradition a échoué et qu’on a alors recours à une mesure d’expulsion parce qu’il n’y a pas suffisamment de preuve pour justifier l’extradition. Je conclus, pour différentes raisons, que cet argument ne peut être retenu.

[112] Tout d’abord, je noterai que l’allégation selon laquelle la procédure d’immigration constitue une forme

extradition and an abuse of process was fully argued before Mr. Justice Kelen during Mr. Froom's application for judicial review of the Adjudicator's conditional deportation order. Mr. Froom's application was dismissed on October 2, 2003: *Froom v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FC 1127; [2003] F.C.J. No. 1443 (T.D.) (QL) (*Froom No. 3*). My colleague deals extensively with the "disguised extradition" submissions and concludes that "the applicant has not discharged the heavy onus upon him of showing that the Canadian authorities have pursued deportation for illegitimate purposes". The reasons of Mr. Justice Kelen postdate the hearing of this matter and the respondent in that application is not the respondent in the matter before me. On that basis, the doctrine of issue estoppel does not apply. However, I find my colleague's reasoning and analysis persuasive.

[113] It is important to again review what is at issue here. Mr. Froom seeks judicial review of the Minister's decision to issue the ATP. I have determined that, to succeed, he must meet the threshold articulated earlier in these reasons in relation to a ground that does not fall within the jurisdiction of the extradition judge or the Minister.

[114] At first blush, it appears that the allegation of abuse of process encompasses an allegation that the Minister acted in bad faith or for an improper motive. To support such an allegation the applicant must lead evidence that the Minister was not acting in pursuit of legitimate objectives. The authorities that discuss improper motive or bad faith regarding constitutional challenges and the exercise of prosecutorial discretion, in the context of extradition, require that there be an "air of reality" to the allegation. In my view, that test is appropriate here. There must be an "air of reality" to Mr. Froom's allegation.

[115] The Minister of Justice received an extradition request on June 29, 2001, with respect to the third superseding indictment dated March 29, 2000, in relation

déguisée d'extradition et un abus de procédure a été pleinement débattue devant le juge Kelen au cours de la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Froom concernant la mesure d'expulsion conditionnelle prise par l'arbitre. La demande de M. Froom a été rejetée le 2 octobre 2003: *Froom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 1127; [2003] A.C.F. n° 1443 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Froom n° 3*). Mon collègue traite en détail des arguments portant sur «l'extradition déguisée» et conclut que «le demandeur ne s'est pas acquitté de la charge rigoureuse qui lui incombait de montrer que les autorités canadiennes voulaient son expulsion dans un dessein illégitime». Les motifs du juge Kelen sont postérieurs à l'audition de la présente affaire et, dans cette demande, le défendeur n'est pas le même que le défendeur dans l'affaire dont je suis saisie. C'est pour cette raison que l'exception de chose jugée ne s'applique pas. Toutefois, j'estime que le raisonnement et l'analyse de mon collègue sont convaincants.

[113] Il est important d'examiner de nouveau ce qui est contesté en l'espèce. M. Froom demande le contrôle judiciaire de la décision du ministre de délivrer un arrêté introductif d'instance. J'ai statué que, pour avoir gain de cause, il doit respecter le seuil déjà décrit dans les présents motifs en rapport avec un motif qui ne relève pas de la compétence du juge d'extradition ou du ministre.

[114] De prime abord, il semble que l'allégation d'abus de procédure inclut l'allégation selon laquelle le ministre a agi de mauvaise foi ou pour un motif non approprié. Pour étayer une telle allégation, le demandeur doit produire une preuve attestant que les actes posés par le ministre n'étaient pas fondés sur des objectifs légitimes. Les précédents jurisprudentiels qui discutent du motif non approprié ou de la mauvaise foi concernant des contestations constitutionnelles et l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites, dans le contexte de l'extradition, exigent que l'allégation ait «une apparence de vraisemblance». À mon avis, ce test est approprié en l'espèce. L'allégation de M. Froom doit avoir une «apparence de vraisemblance».

[115] Le ministre de la Justice a reçu une demande d'extradition le 29 juin 2001, au sujet de la troisième mise en accusation modifiée en date du 29 mars 2000

to Mr. Froom. Mr. Froom characterizes this matter as a second extradition proceeding (the first being the immigration deportation proceedings). He does not suggest that the Minister of Justice had any involvement in or knowledge of the immigration proceedings. Rather, he states in his affidavit at paragraph 61:

I believe that the Minister of Justice must have been aware of the Immigration Act proceeding commenced by the Minister of Citizenship and Immigration since knowledge of one Minister is knowledge of the other and since members of the Metro Toronto Police Fugitive Squad arrested me in the Immigration Act matter in 1998 and arrested me again in 2001 under the Extradition Act.

Neither argument nor authority is advanced in support of this statement.

[116] Mr. Froom does not suggest that any of the “evidence” attached to his affidavit, and upon which he relies, was before the Minister when the ATP issued. Rather, in relation to it, he states at paragraph 77 of his affidavit:

The Minister should have recognized this and taken this into consideration before issuing the Authority to Proceed in my case.

Neither argument nor authority is advanced in support of this statement. In passing, I mention that the mere fact that “evidence” stands uncontradicted does not render it admissible. Documents, or excerpts from them, are to be introduced in accordance with the relevant evidentiary rules and procedures. Affidavits are to be confined to facts within the personal knowledge of the deponent.

[117] There is no evidence before me indicating improper conduct, arbitrary motive or bad faith on the part of the Minister. The evidence, such as it is, does not bear on those issues relevant to the Minister’s decision to issue the ATP. In fact, there is no evidence that the Minister of Justice was not acting in utmost good faith in determining that the ATP would issue. Thus, the

ayant trait à M. Froom. M. Froom qualifie cette étape de deuxième procédure d’extradition (la première étant la mesure d’expulsion prise par les autorités d’immigration). Il ne prétend pas que le ministre de la Justice a participé d’une quelconque façon à la procédure d’immigration ou était au courant de celle-ci. Il dit plutôt ceci dans son affidavit au paragraphe 61:

[TRADUCTION] Je crois que le ministre de la Justice doit avoir été au courant de la procédure fondée sur la *Loi de l’immigration* et intentée par le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration étant donné que ce qui est à la connaissance d’un ministre est à la connaissance de l’autre, et étant donné que les membres de la brigade de recherche des fugitifs de la police de Toronto m’ont arrêté dans le cadre de la procédure intentée en 1998 aux termes de la Loi sur l’immigration et m’ont de nouveau arrêté en 2001 en vertu de la Loi sur l’extradition.

Aucun argument ni précédent jurisprudentiel n’est cité à l’appui de cette déclaration.

[116] M. Froom ne laisse pas entendre que l’un ou l’autre des «éléments de preuve» joints à son affidavit, et sur lesquels il s’appuie, avaient été portés à la connaissance du ministre quand l’arrêté introductif d’instance a été délivré. À cet égard, il déclare plutôt ceci au paragraphe 77 de son affidavit:

[TRADUCTION] Le ministre aurait dû reconnaître cela et le prendre en considération avant de délivrer, à mon égard, l’arrêté introductif d’instance.

Aucun argument ni précédent jurisprudentiel n’a été cité à l’appui de cette déclaration. En passant, je mentionne que le simple fait que la «preuve» n’a pas été contredite ne la rend pas admissible. Les documents, ou des extraits d’entre eux, doivent être présentés conformément aux règles et aux procédures de preuve pertinentes. Les affidavits doivent s’en tenir à des faits dont l’auteur a une connaissance personnelle.

[117] Je ne suis saisie d’aucune preuve qui indique que le ministre n’a pas agi correctement, qu’il s’est appuyé sur un motif arbitraire ou qu’il a fait preuve de mauvaise foi. La preuve, telle qu’elle a été présentée, ne traite pas de ces questions qui ont trait à la décision du ministre de délivrer l’avis introductif d’instance. En fait, il n’y a pas de preuve que le ministre de la Justice n’a

applicant's ground does not meet the threshold for judicial review. That, however, is not the only reason why this ground cannot succeed.

[118] There is ample authority to support the proposition that submissions alleging delay and abuse of process should be made to the Minister (if a committal order is made) prior to surrender (subsection 43(1)). The timeliness and manner of prosecuting the extradition proceeding is a factor that the Minister may consider when determining whether a surrender order is unconstitutional or otherwise oppressive or unjust: *United States of America v. Bonamie* (2001), 293 A.R. 201 (C.A.); *Reumayr, supra*; *United States of America v. Earles* (2003), 176 B.C.A.C. 231 (C.A.).

[119] Improper motives or bad faith on the part of the Canadian authorities in seeking to have an individual extradited would be a ground for review of the decision to surrender: *United States of America v. Gillingham* (2000), 193 D.L.R. (4th) 133 (B.C.C.A.).

[120] Paragraph 44(1)(a) of the Act provides that the Minister "shall" refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that the surrender "would be unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances". Given the mandatory nature of the provision, the Minister must consider all relevant circumstances, singly and in combination, to determine whether surrender would be unjust or oppressive. The individual is entitled to reasons responsive to the factors relevant to his situation: *United States of America v. Johnson* (2002), 62 O.R. (3d) 327 (C.A.).

[121] Where the allegation of abuse of process raises issues that could be said to go to the fairness of the extradition hearing itself, the extradition judge has jurisdiction to deal with it either on the basis of section 7 of the Charter or on the basis of the court's inherent power to control its own process: *United States of America v. Cobb*, [2001] 1 S.C.R. 587; *Sagarra, supra*; *Reumayr, supra*.

pas fait preuve de la meilleure bonne foi possible quand il a décidé de délivrer l'arrêté introductif d'instance. Ainsi donc, le motif soulevé par le demandeur ne respecte pas le seuil applicable au contrôle judiciaire. Toutefois, ce n'est pas la seule raison pour laquelle ce motif ne peut être retenu.

[118] Il y a de nombreuses sources qui appuient la proposition selon laquelle les prétentions alléguant qu'il y a eu retard et abus de procédure doivent être présentées au ministre (si une ordonnance d'incarcération est délivrée) avant l'extradition (paragraphe 43(1)). Le délai d'examen et la manière de mener à bien la procédure d'extradition est un facteur que le ministre peut prendre en compte quand il doit décider si une ordonnance d'extradition est non constitutionnelle ou qu'elle est injuste ou tyrannique: *United States of America v. Bonamie* (2001), 293 A.R. 201 (C.A.); *Reumayr, précité*; *United States of America v. Earles* (2003), 176 B.C.A.C. 231 (C.A.).

[119] Les motifs non appropriés ou la mauvaise foi de la part des autorités canadiennes dans une procédure d'extradition constitueraient un motif de contrôle de la décision de procéder à l'extradition: *United States of America v. Gillingham* (2000), 193 D.L.R. (4th) 133 (C.A. C.-B.).

[120] L'alinéa 44(1)a) de la Loi stipule que le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que l'extradition «serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances». Compte tenu de la nature obligatoire de cette disposition, le ministre doit examiner toutes les circonstances pertinentes, de façon individuelle et globale, pour déterminer si l'extradition serait injuste ou tyrannique. L'intéressé a droit à des motifs traitant des facteurs pertinents à sa situation: *United States of America v. Johnson* (2002), 62 O.R. (3d) 327 (C.A.).

[121] Lorsque l'allégation d'abus de procédure soulève des questions qui pourraient mettre en cause l'équité de l'audience d'extradition elle-même, le juge d'extradition a compétence pour en traiter soit en s'appuyant sur l'article 7 de la Charte soit en invoquant le pouvoir inhérent du tribunal de contrôler sa propre procédure: *États-Unis d'Amérique c. Cobb*, [2001] 1 R.C.S. 587; *Sagarra, précité*; *Reumayr, précité*.

[122] It is evident that, generally, allegations of delay and abuse of process are to be made to the Minister pursuant to subsection 44(1) of the Act. Where an allegation of abuse of process goes to the fairness of the hearing itself, the extradition judge has jurisdiction to deal with it. The Minister's order regarding surrender may be judicially reviewed by the provincial appellate court and the extradition judge's committal order may be appealed to the provincial appellate court. Thus, this ground falls squarely within the jurisdiction assigned to either the Minister or the extradition judge. It falls within the caveat discussed in paragraph 60 and elsewhere in these reasons.

[123] There are two matters raised in argument that require comment. Mr. Froom's reference to section 4 of the Act is consistent with my reasoning in that the "judge" referred to in section 4 is defined in section 2 as "a judge of the court" and "court" means, "in Ontario, the Ontario Court (General Division)". The other matter relates to Mr. Froom's allegation that because Canada acts as agent, decisions by the Americans that equate to abuse of process can "vitiating this entire proceeding". No basis is advanced with respect to that observation and I can only assume that it is a misguided interpretation of Madam Justice Arbour's comments in *Shulman, supra*, when referring to the requesting state being represented by the Attorney General. Madam Justice Arbour noted that, pursuant to governmental agreements and arrangements, Canadian government officials acted as counsel and agent for a party litigant (the requesting state). The statement is not, in my view, to be taken for anything other than what it states. It was the requesting state that the Supreme Court found fault with in *Shulman*, not the Canadian authorities. Moreover, Mr. Froom has not yet reached the stage of an extradition hearing. At this point, the Minister has merely issued the ATP authorizing the Attorney General to proceed to a hearing.

[124] This ground does not meet the threshold for judicial review of a decision to issue an ATP. It also raises arguments that fall squarely within the jurisdiction

[122] En général, il est évident que les allégations de retard et d'abus de procédure doivent être communiquées au ministre aux termes du paragraphe 44(1) de la Loi. Lorsqu'une allégation d'abus de procédure concerne l'équité de l'audience elle-même, le juge d'extradition a compétence pour en débattre. L'ordonnance du ministre concernant l'extradition peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la cour d'appel provinciale de même que l'ordonnance d'incarcération du juge d'extradition. Ainsi, ce motif relève carrément de la compétence qui est conférée soit au ministre, soit au juge d'extradition. Il est donc assujéti à la réserve que j'ai exprimée au paragraphe 60 et ailleurs dans les présents motifs.

[123] Cet argument soulève deux questions qui méritent quelques observations. La référence de M. Froom à l'article 4 de la Loi est conforme à mon raisonnement selon lequel le «juge» dont il est question à l'article 4 est défini à l'article 2 comme étant un «juge du tribunal» et que la Cour désigne «en Ontario, la Cour de l'Ontario (Division générale)». L'autre question a trait à l'allégation de M. Froom selon laquelle, parce que le Canada agit en tant que représentant, les décisions des Américains qui équivalent à un avis de procédure peuvent [TRADUCTION] «vicier toute la procédure». Aucun fondement n'est avancé à l'appui de cette observation et je ne peux que présumer qu'il s'agit d'une mauvaise interprétation des observations formulées par M<sup>me</sup> la juge Arbour dans l'arrêt *Shulman*, précité, quand elle indique que l'État requérant est représenté par le procureur général. M<sup>me</sup> la juge Arbour a noté que, en vertu d'accords et d'arrangements gouvernementaux, les représentants officiels du gouvernement canadien agissent en tant qu'avocats et agents pour l'une des parties au litige (l'État requérant). À mon avis, on ne doit pas donner à cette déclaration un sens différent de son sens ordinaire. Dans l'arrêt *Shulman*, c'est l'État requérant qui a été trouvé fautif par la Cour suprême et non pas les autorités canadiennes. Qui plus est, M. Froom n'en est pas encore à l'étape de l'audience d'extradition. À l'heure actuelle, le ministre a simplement délivré un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à demander une audience.

[124] Ce motif ne respecte pas le seuil établi pour le contrôle judiciaire d'une décision de délivrer un arrêté introductif d'instance. Il soulève également des

of either the extradition judge or the Minister. Finally, had I determined that judicial review was available, Mr. Froom's arguments would not persuade me that the Minister's decision to issue the ATP was patently unreasonable.

## DELEGATION

[125] Before examining this ground of review, I wish to comment on an issue that arose as a result of a remark I made during the hearing. In the course of reviewing various documents contained in the records, the respondent's counsel referred to a particular document that delegated certain powers under the Act (including the power to issue an ATP) to specified persons within the department of justice. The document specifies, among other things, that the senior counsel for the IAG who signed the ATP in this matter is authorized to issue an ATP. The delegation document is signed by the Deputy Minister of Justice and is dated. Although there is a space provided for the insertion of the specific day of the month, the space is blank and the document is dated June –, 1999. When counsel referred to this document, I queried whether the specific date appeared on the original. Counsel responded that it did not.

[126] Not surprisingly, Mr. Froom seized this opportunity to attack the document. He took the position that, since I had raised the issue, it could not be ignored. Mr. Froom's submission is that one cannot say "sometime in June 1999" the authority was delegated. The date is a matter of substance and its absence renders the document a nullity. The respondent takes the position that the document is not the source of the Minister's power to delegate and it is therefore superfluous. It is nothing other than an inter-office memorandum and the only thing that is unclear is on which day in June of 1999 it was signed.

[127] Because the issue was not referred to in the memorandum of argument of either party and because it was my intervention that precipitated the argument, I

arguments qui relèvent clairement de la compétence soit du juge d'extradition, soit du ministre. Finalement, si j'avais statué qu'il était possible de demander un contrôle judiciaire, les arguments de M. Froom ne m'auraient pas convaincue que la décision du ministre de délivrer un arrêté introductif d'instance était manifestement déraisonnable.

## DÉLÉGATION

[125] Avant d'examiner ce motif de contrôle, je voudrais faire des observations sur une question qui a été soulevée par suite d'une observation que j'ai faite au cours de l'audience. Pendant l'examen de différents documents qui étaient versés aux dossiers, l'avocat du défendeur a fait référence à un document en particulier qui déléguait certains pouvoirs en vertu de la Loi (y compris le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance) à certaines personnes au ministère de la Justice. Le document précise, entre autres choses, que l'avocat principal du Groupe d'entraide internationale qui a signé l'arrêté introductif d'instance en l'espèce est autorisé à délivrer ce document. Le document de délégation est signé par le sous-ministre de la Justice et porte une date. Cependant, bien qu'il y ait un espace prévu pour y insérer le jour du mois pertinent, l'espace est laissé en blanc et le document est daté du – juin 1999. Quand l'avocat a fait référence à ce document, j'ai demandé si la date précise figurait sur l'original. L'avocat m'a répondu que non.

[126] Il ne faut pas s'étonner que M. Froom ait saisi cette opportunité de contester le document. Sa position est la suivante: puisque j'ai soulevé la question, celle-ci ne peut être laissée de côté. M. Froom soutient que l'on ne peut dire [TRADUCTION] «à un moment donné en juin 1999» le pouvoir a été délégué. La date est une question de fond et son absence rend le document nul. Le défendeur est d'avis que ce document n'est pas la source du pouvoir de délégation du ministre et qu'il est donc superflu. Ce n'est rien d'autre qu'une note interne et la seule chose qui n'est pas claire, c'est le jour du mois de juin 1999 au cours duquel ce document a été signé.

[127] Étant donné que la question n'a été soulevée dans aucun des mémoires des parties et parce que c'est mon intervention qui a donné lieu au débat, j'ai demandé

requested further submissions from counsel. I received those submissions, and despite the best efforts of counsel, the submissions are not particularly helpful because there does not appear to be any jurisprudence that is directly relevant. The submissions deal with authorities regarding omissions from court judgments, orders and directives, with regulations passed pursuant to statutes and with criminal law matters. Nothing proffered deals with a document of this nature.

[128] While I have no desire to oversimplify the matter, neither do I wish to spend time dwelling on a point that I do not, on the facts of this matter, view as significant to its outcome. Subject to my determination of the issue with respect to the propriety of the Minister's delegation of his authority under section 15 of the Act (authority to issue the ATP), I am of the view that nothing turns on the specific date in June 1999, when the document was signed. The ATP in relation to Mr. Froom issued on July 3, 2001, more than two years later. Thus, the absence of the specific day of execution is not material in this instance. I do not say that it is unnecessary to consider the absence of a date in every case, but further analysis in this regard is better left to a situation where it may be material.

#### Applicant

[129] Mr. Froom does not suggest that the Minister, in delegating the authority to issue the ATP, acted from an improper motive, in bad faith or that he was motivated by irrelevant considerations. Rather, the suggestion is that the Minister acted arbitrarily and erred in law by wrongfully delegating his authority.

[130] The argument is that there is nothing contained in the Act that authorizes the Minister to delegate his discretionary power to issue an ATP. The question becomes, therefore, whether there is an implied right to delegate. Mr. Froom refers to the following authorities for guidance regarding resolution of this issue: *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238 (*Harrison*); *Ramawad v.*

d'autres observations aux avocats. J'ai reçu ces observations, et malgré tous les efforts que les avocats y ont consacrés, elles ne me sont pas d'une grande utilité parce qu'il ne semble pas y avoir de jurisprudence directement pertinente. Les observations traitent de sources portant sur des omissions constatées dans des jugements, des ordonnances et des directives de la Cour, de règlements adoptés aux termes de lois et de questions de droit criminel. Aucune des sources citées ne traite d'un document de cette nature.

[128] Bien que je ne veuille nullement trop simplifier l'affaire, je ne veux pas non plus m'étendre sur un point que je ne considère pas, d'après les faits de l'espèce, comme étant important pour l'issue de la cause. Sous réserve de ma décision concernant l'opportunité de la délégation par le ministre du pouvoir qui lui est conféré par l'article 15 de la Loi (pouvoir de délivrer l'arrêté introductif d'instance), je suis d'avis que rien d'important ne se rattache au jour spécifique du mois de juin 1999 au cours duquel le document a été signé. L'arrêté introductif d'instance concernant M. Froom a été délivré le 3 juillet 2001, soit plus de deux ans après. Donc, l'absence d'une date précise de signature n'est pas déterminante en l'espèce. Je ne dis pas qu'il est inutile d'examiner l'absence d'une date dans tous les cas, mais bien qu'il est préférable de laisser une analyse plus approfondie sur ce point à une situation où cela sera important.

#### Le demandeur

[129] M. Froom ne prétend pas que le ministre, en déléguant le pouvoir de délivrer l'arrêté introductif d'instance, a agi pour un motif non approprié, qu'il a fait preuve de mauvaise foi ou qu'il a tenu compte de considérations non pertinentes. Il prétend plutôt que le ministre a agi de façon arbitraire et qu'il a commis une erreur de droit en déléguant à tort son pouvoir.

[130] Son argument se fonde sur le fait que la Loi ne renferme aucune disposition qui autorise le ministre à déléguer son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance. La question est donc de savoir s'il existe un droit implicite de délégation. M. Froom me cite les décisions suivantes pour m'aider à résoudre cette question: *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S.

*Minister of Manpower and Immigration*, [1978] 2 S.C.R. 375 (*Ramawad*); *Edgar v. Canada (Attorney General)* (1999), 46 O.R. (3d) 294 (C.A.) (*Edgar*); *Attorney General of Quebec v. Carrières Ste-Thérèse Ltée.*, [1985] 1 S.C.R. 831 (*Ste-Thérèse Ltée.*).

[131] Mr. Froom argues that it was open to Parliament to provide for delegation in the Act. Since it failed to so provide, in accordance with the noted authorities, regard must be had to the contents of the Act, the nature of the decision and the responsibilities involved. While the discretionary nature of the Minister's authority, in and of itself, does not mean that delegation is not possible, Mr. Froom maintains that we must look further. His contention is that it is the combined effect of this discretionary power and the use of the word "satisfied" that implies that the Minister must exercise the power personally. The fact that the Minister must be satisfied "modifies the permissive word 'may'". In short, he urges me to find that the requirement that the Minister must be satisfied, combined with the nature of the decision, dictates that the power cannot be delegated. He submits that under the former Act, this power, now vested in the Minister, was vested in the extradition judge and that this fact militates against delegation.

[132] Mr. Froom contends that I am left with no choice but to exercise my discretion in relation to this ground of review because the extradition judge is without jurisdiction to do so. In this respect, he relies on an endorsement in *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. No. 5813 (Sup. Ct.) (QL), where Mr. Justice Watt determined that the extradition judge lacked jurisdiction to inquire into the validity of the ATP [at paragraph 1] "on the ground of impermissible delegation of ministerial authority". Moreover, it is argued that the Minister cannot be expected to review his own decision regarding delegation. The provincial appellate court on judicial review of a surrender order can review only what the Minister considered in relation to the surrender order and that does not include the ATP. Thus, neither the provincial appellate court nor the Supreme Court will, under these circumstances, be in a position to review the ATP.

238 (*Harrison*); *Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 R.C.S. 375 (*Ramawad*); *Edgar c. Canada (Procureur général)* (1999), 46 O.R. (3d) 294 (C.A.) (*Edgar*); *Procureur général du Québec c. Carrières Ste-Thérèse Ltée.*, [1985] 1 R.C.S. 831 (*Ste-Thérèse Ltée.*).

[131] M. Froom prétend qu'il était loisible au législateur de prévoir dans la Loi le pouvoir de délégation. Puisqu'il ne l'a pas fait, conformément aux précédents jurisprudentiels mentionnés, il faut tenir compte du contenu de la Loi, de la nature de la décision et des responsabilités en jeu. Bien que la nature discrétionnaire du pouvoir du ministre ne signifie pas, en soi, qu'il est impossible de procéder à une délégation, M. Froom soutient que nous ne devons pas nous en tenir là. Selon sa prétention, c'est l'effet combiné du pouvoir discrétionnaire et l'utilisation du mot «convaincu» qui indique que le ministre doit exercer personnellement son pouvoir. Le fait que le ministre doit être convaincu [TRADUCTION] «modifie l'auxiliaire facultatif peut (*may*)». Bref, il me demande de conclure que la condition relative à la conviction du ministre, jumelée à la nature de la décision, fait en sorte que le pouvoir ne peut être délégué. Il soutient qu'en vertu de l'ancienne Loi, ce pouvoir, qui est maintenant conféré au ministre, était attribué au juge d'extradition et que ce fait milite à l'encontre de la délégation.

[132] M. Froom soutient que je n'ai d'autre choix que d'exercer mon pouvoir discrétionnaire en faveur de ce motif de contrôle parce que le juge d'extradition n'a pas compétence pour le faire. À cet égard, il s'appuie sur une observation dans l'arrêt *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. n° 5813 (C. Sup.) (QL), selon laquelle le juge Watt a statué que le juge d'extradition n'avait pas compétence pour vérifier la validité de l'arrêté introductif d'instance [TRADUCTION] «au motif qu'il s'agissait d'une délégation non autorisée du pouvoir du ministre». Qui plus est, il prétend qu'on ne peut s'attendre que le ministre ait le pouvoir de revoir lui-même sa propre décision concernant la délégation. La cour d'appel provinciale, dans le cadre d'un contrôle judiciaire d'une ordonnance d'extradition, peut se demander uniquement ce que le ministre a examiné relativement à l'ordonnance d'extradition et cela n'englobe pas l'arrêté introductif d'instance. Ainsi donc,

[133] Last, Mr. Froom submits that despite the enactment of subsection 24(2) [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 89] of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, statutes enacted subsequent to the amendment contain delegation provisions. By way of example, he refers to subsection 6(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27. Thus, this constitutes strong reason to conclude that if Parliament intended the discretionary authority in section 15 of the Act to be delegated, it would have specifically so stated.

#### Analysis

[134] I begin by saying that, in my view, this ground of review falls within the threshold earlier established in these reasons. If the Minister improperly delegated his authority, it can be said that he acted arbitrarily.

[135] In terms of the caveat, I am mindful of the respondent's position that the extradition judge does have jurisdiction to deal with the issue of "delegation". Specifically, I refer to *United Kingdom v. Woolley*, *supra*, where Justice Hoilett of the Ontario Superior Court, at the outset of an extradition hearing, entertained a preliminary jurisdictional argument. The argument, in that matter, was that the ATP was defective in that it had been signed by senior counsel, International Assistance Group, for the Minister of Justice, and ought to have been signed by the Minister. Justice Hoilett heard the arguments and ruled on the issue. As indicated earlier, the *Schreiber* endorsement holds otherwise. Thus, it appears that whether the extradition judge has jurisdiction to inquire into the validity of the ATP on the basis of impermissible delegation of ministerial authority is an unresolved question. For present purposes, it cannot be said that it is a matter that falls "squarely within the jurisdiction of the extradition judge". Thus, the caveat does not apply.

ni la cour d'appel provinciale ni la Cour suprême ne sont, dans ces circonstances, en mesure de contrôler la délivrance de l'arrêté introductif d'instance.

[133] Enfin, M. Froom soutient que malgré l'adoption du paragraphe 24(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 89] de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, les lois adoptées après la modification renferment des dispositions relatives à la délégation. Pour illustrer son propos, il fait référence au paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27. Ainsi, ceci constitue un motif sérieux de conclure que si le législateur avait eu l'intention de faire en sorte que le pouvoir discrétionnaire qui est conféré à l'article 15 de la Loi puisse être délégué, il l'aurait dit clairement.

#### Analyse

[134] Je commencerai par dire qu'à mon avis ce motif de contrôle se rapporte directement au seuil déjà établi dans les présents motifs. Si le ministre a délégué à tort son pouvoir, on peut dire qu'il a agi de façon arbitraire.

[135] Pour ce qui concerne la réserve que j'ai formulée, je garde à l'esprit la position du défendeur selon laquelle le juge d'extradition a compétence pour traiter de la question de la «délégation». Plus précisément, je fais référence à la décision *United Kingdom v. Woolley*, précité, dans laquelle le juge Hoilett de la Cour supérieure de l'Ontario, au tout début d'une audience d'extradition, a traité d'une question préliminaire de compétence. Dans cette affaire, l'argument faisait valoir que l'arrêté introductif d'instance était vicié en ce sens qu'il avait été signé par un avocat principal du Groupe d'entraide internationale, pour le compte du ministre de la Justice, alors qu'il aurait dû être signé par le ministre. Le juge Hoilett a entendu des arguments et s'est prononcé sur la question. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'observation dans *Schreiber* a statué différemment. Donc, il semble que la question de savoir si le juge d'extradition a compétence pour faire enquête sur la validité de l'arrêté introductif d'instance en se fondant sur une délégation non autorisée d'un pouvoir du ministre est une question qui n'a pas été résolue. Pour les fins de la présente instance, je ne peux dire qu'il s'agit d'une question qui relève «carrément de la compétence du juge d'extradition». Ainsi donc, la réserve ne s'applique pas.

[136] I confess that, at this point, I am uncertain as to the proper approach to take regarding the question of delegation. Mr. Froom urges me to examine the issue directly and to make a determination. The standard of review, he contends, does not apply in relation to delegation. It is an issue of law—was there proper delegation or not? There is judicial support for that approach. In *Ramawad, supra*, when it was determined that the authority of the Minister under the Regulations of the *Immigration Act* could not be exercised by an officer pursuant to an implied delegation of authority from the Minister, the resulting decision was held to be invalid. In *Matsqui, supra*, Justices La Forest, Major and McLachlin (as she then was) determined that there is no question of standard of review where the issue is one where the decision-maker has no jurisdiction to entertain the question, i.e., where the decision-maker has decided a question beyond its strict jurisdictional limits. In this instance, I would think that if the Minister determined that he could delegate his authority when in fact he could not, he would be acting beyond his jurisdictional limits.

[137] As appealing as the suggested approach may be, if my understanding of *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226 (*Dr. Q*) is correct, in every case, the reviewing judge must begin by determining the applicable standard of review with respect to the impugned decision by applying the pragmatic and functional analysis. “The nominate grounds, language of jurisdiction, and ossified interpretations of statutory formulae, while still useful as familiar landmarks, no longer dictate the journey” [at paragraph 24]. Thus, it appears that the decision with respect to delegation can be determined only after I determine the applicable standard of review and apply that standard to the Minister’s decision.

[138] In this respect, it does not necessarily follow that the standard of patent unreasonableness applies. The Minister’s expertise regarding extradition matters and specifically the issuance of the ATP arises from expertise

[136] J’avoue que, sur ce point, je ne suis pas certaine de la démarche qu’il convient d’adopter pour examiner la question de la délégation. M. Froom me demande d’examiner la question directement et de me prononcer. D’après lui, la norme de contrôle ne s’applique pas à l’égard de la délégation. Il s’agit d’une question de droit—la délégation a-t-elle été faite à bon droit ou non? Cette démarche est appuyée par les tribunaux. Dans l’arrêt *Ramawad*, précité, quand il a été décidé que le pouvoir du ministre qui lui était conféré par le Règlement établi sous le régime de la *Loi sur l’immigration* ne pouvait être exercé par un agent en vertu d’une délégation implicite de ce pouvoir, la décision qui en a résulté a été déclarée invalide. Dans l’arrêt *Matsqui*, précité, les juges La Forest, Major et McLachlin (maintenant juge en chef à la Cour suprême) ont statué qu’aucune question de norme de contrôle ne se pose lorsque la question soulevée est de savoir si le décideur a ou non compétence pour connaître de la question, c’est-à-dire lorsque le décideur s’est prononcé sur une question qui outrepassé son strict mandat de compétence. En l’espèce, je penserais que si le ministre a décidé qu’il pouvait déléguer son pouvoir alors qu’en fait, il ne le pouvait pas, il aurait outrepassé sa compétence.

[137] Aussi attrayante que puisse paraître la démarche suggérée, si mon interprétation de l’arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226 (*Dr Q*) est exacte, dans chaque cas, le juge chargé du contrôle doit commencer par déterminer quelle est la norme de contrôle applicable à l’égard de la décision contestée en appliquant l’analyse pragmatique et fonctionnelle. «Si les motifs nommés, le libellé de la disposition habilitante et les interprétations sclérosées des formulations législatives demeurent utiles comme repères familiers, ils ne dictent plus le cheminement» [au paragraphe 24]. Ainsi, il semble que la décision ayant trait à la délégation ne pourra être prise qu’après que j’aurai statué sur la norme de contrôle applicable et que j’aurai appliqué cette norme à la décision du ministre.

[138] À cet égard, il ne semble pas nécessairement s’ensuire que la norme de la décision manifestement déraisonnable s’applique. L’expertise du ministre sur les questions d’extradition et plus précisément sur la

in political matters, international relations and the ramifications of the law of extradition. That is not so with respect to a decision to delegate. While the overall objective of the Act remains as stated earlier in my analysis regarding the standard of review, this specific decision is one where the Minister enjoys no particular expertise. The Court is equally, if not better, placed to determine the issue of delegation. Similarly, the nature of the problem—whether the discretionary power can be delegated—is a pure question of law. The purpose of the Act, the nature of the decision, and the expertise of the Minister do not entitle him to misinterpret the scope of the jurisdiction. The absence of a privative clause or right of appeal is, as stated earlier, a neutral factor. Balancing these factors, in relation to the decision in issue, I conclude that the applicable standard of review is one of correctness.

[139] The following excerpt from the Supreme Court's decision in *Harrison, supra*, is instructive on the topic of delegation [at pages 245-246]:

. . . there is implied authority in the Attorney General to delegate the power to instruct, in s. 605(1). I do not think that s. 605(1) requires the Attorney General personally to appeal or personally to instruct counsel to appeal in every case. Although there is a general rule of construction in law that a person endowed with a discretionary power should exercise it personally (*delegatus non potest delegare*) that rule can be displaced by the language, scope or object of a particular administrative scheme. A power to delegate is often implicit in a scheme empowering a Minister to act. As Professor Willis remarked in "Delegatus Non Potest Delegare" (1943) 21 *Can. Bar Rev.* 257 at p. 264:

. . . in their application of the maxim *delegatus non potest delegare* to modern governmental agencies the Courts have in most cases preferred to depart from the literal construction of the words of the statute which would require them to read in the word "personally" and to adopt such a construction as will best accord with the facts of modern government which, being carried on in theory by elected representatives but in practice by civil servants or local government officers, undoubtedly requires them to

délivrance de l'arrêté introductif d'instance découle de sa connaissance spécialisée dans le domaine des questions politiques, des relations internationales et des ramifications du droit d'extradition. Ce n'est pas le cas de la décision de déléguer son pouvoir. Bien que l'objectif général de la Loi semble être celui que j'ai énoncé auparavant dans mon analyse concernant la norme de contrôle, le ministre n'a pas d'expertise particulière pour prendre cette décision spécifique. La Cour est tout aussi bien placée, sinon mieux, pour se prononcer sur la question de la délégation. De même, la nature du problème—savoir si le pouvoir discrétionnaire peut être délégué—est une pure question de droit. Le but de la Loi, la nature de la décision et l'expertise du ministre ne lui donnent pas le droit de mal interpréter l'étendue de sa compétence. L'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel est, comme on l'a indiqué précédemment, un facteur neutre. Mettant tous ces facteurs en balance, au regard de la décision à prendre, je conclus que la norme de contrôle applicable est celle de la décision juste.

[139] L'extrait suivant de la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Harrison*, précité, est instructif au sujet de la délégation [aux pages 245 et 246]:

[. . .] le procureur général a l'autorité implicite de déléguer son pouvoir de donner des instructions aux termes du par. (1) de l'article 605. Je ne pense pas que ce paragraphe exige que dans chaque cas le procureur général interjette appel personnellement ou donne lui-même à l'avocat des instructions à cette fin. Bien qu'il existe une règle générale d'interprétation de la loi selon laquelle une personne doit exercer personnellement le pouvoir discrétionnaire dont elle est investie (*delegatus non potest delegare*), elle peut être modifiée par les termes, la portée ou le but d'un programme administratif donné. Le pouvoir de délégation est souvent implicite dans un programme qui donne au ministre le pouvoir d'agir. Comme le remarque le professeur Willis dans «Delegatus Non Potest Delegare» (1943), 21 *Can. Bar Rev.* 257 à la p. 264:

[TRADUCTION] . . . dans leur application du principe *delegatus non potest delegare* aux organismes du gouvernement, les tribunaux ont préféré le plus souvent s'éloigner de l'interprétation étroite du texte de loi qui les obligerait à y voir le mot «personnellement», et adopter l'interprétation qui convient le mieux aux rouages modernes du gouvernement qui, étant théoriquement le fait des représentants élus mais, en pratique, celui des fonctionnaires ou des agents locaux, leur commandent sans

read in the word “or any person authorized by it”.

See also S.A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3d.ed., at p. 271. Thus, where the exercise of a discretionary power is entrusted to a Minister of the Crown it may be presumed that the acts will be performed, not by the Minister in person, but by responsible officials in his department: *Carltona, Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.). The tasks of a Minister of the Crown in modern times are so many and varied that it is unreasonable to expect them to be performed personally. It is to be supposed that the Minister will select deputies and departmental officials of experience and competence, and that such appointees, for whose conduct the Minister is accountable to the Legislature, will act on behalf of the Minister, within the bounds of their respective grants of authority, in the discharge of ministerial responsibilities. Any other approach would lead to administrative chaos and inefficiency. It is true that in the present case there is no evidence that the Attorney General of British Columbia personally instructed Mr. McDiarmid to act on his behalf in appealing judgments or verdicts of acquittal of trial courts but it is reasonable to assume the “Director, Criminal Law” of the Province would have that authority to instruct.

[140] Similarly, in *Comeau’s Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] 1 S.C.R. 12, the Court commented that the express delegation or devolution of powers to departmental officials found in section 7 (of the *Fisheries Act* [R.S.C., 1985, c. F-14]) may seem unnecessary today since powers entrusted to a minister of the Crown will generally be performed, not by the Minister, but by responsible officials in his department. The statutory construction that grew up around the Latin maxim *delegatus non potest delegare* may have operated more strongly in the past when express delegation was generally thought necessary.

[141] Subsection 24(2) of the *Interpretation Act* provides:

24. . . .

(2) Words directing or empowering a minister of the Crown to do an act or thing, regardless of whether the act or thing is administrative, legislative or judicial, or otherwise applying to that minister as the holder of the office, include

aucun doute d’y voir l’expression «ou toute personne autorisée par lui».

Voir aussi S.A. DeSmith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3<sup>e</sup> éd., à la p. 271. Lorsque l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire est confié à un ministre du gouvernement, on peut alors supposer que les mesures nécessaires seront prises par les fonctionnaires responsables du ministère et non par le ministre lui-même: *Carltona Ltd. v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.). De nos jours, les fonctions d’un ministre du gouvernement sont si nombreuses et variées qu’il serait exagéré de s’attendre à ce qu’il les remplisse personnellement. On doit présumer que le ministre nommera des sous-ministres et des fonctionnaires expérimentés et compétents et que ceux-ci, le ministre étant responsable de leurs actes devant la législature, s’acquitteront en son nom de fonctions ministérielles dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Toute autre solution n’aboutirait qu’au chaos administratif et à l’incurie. Il est vrai qu’en l’espèce rien ne prouve que le procureur général de la Colombie-Britannique ait donné personnellement des instructions à M<sup>e</sup> McDiarmid d’agir en son nom pour en appeler des jugements ou des verdicts d’acquiescement prononcés par les tribunaux de première instance. Toutefois, il est raisonnable de présumer que le «Directeur de la section de droit pénal» de la province est autorisé à donner ces instructions.

[140] De même, dans l’arrêt *Comeau’s Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12, la Cour a fait observer que la délégation expresse ou la dévolution de pouvoirs à des fonctionnaires du Ministère prévue à l’article 7 (de la *Loi sur les pêches* [L.R.C. (1985), ch. F-14]) pouvait sembler inutile aujourd’hui puisque les pouvoirs conférés à un ministre fédéral seront habituellement exercés, non pas par le ministre, mais par des fonctionnaires responsables au sein de son ministère. L’interprétation législative qui a été élaborée au sujet de la maxime latine *delegatus non potest delegare* peut avoir eu un effet plus fort par le passé, quand on estimait généralement que la délégation expresse était nécessaire.

[141] Le paragraphe 24(2) de la *Loi d’interprétation* stipule ce qui suit:

24. [ . . . ]

(2) La mention d’un ministre par son titre ou dans le cadre de ses attributions, que celles-ci soient d’ordre administratif, législatif ou judiciaire, vaut mention:

(a) a minister acting for that minister or, if the office is vacant, a minister designated to act in the office by or under the authority of an order in council;

(b) the successors of that minister in the office;

(c) his or their deputy; and

(d) notwithstanding paragraph (c), a person appointed to serve, in the department or ministry of state over which the minister presides, in a capacity appropriate to the doing of the act or thing, or to the words so applying.

a) de tout ministre agissant en son nom ou, en cas de vacance de la charge, du ministre investi de sa charge en application d'un décret;

b) de ses successeurs à la charge;

c) de son délégué ou de celui des personnes visées aux alinéas a) et b);

d) indépendamment de l'alinéa c), de toute personne ayant, dans le ministère ou département d'État en cause, la compétence voulue.

[142] The Federal Court of Appeal had occasion to comment on the effect of subsection 24(2) in *Canada (Minister of Human Resources Development) v. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341, a case involving a decision of the Pension Appeals Board that quashed the Minister's decision to allow a demand for a division of a spouse's unadjusted pensionable earnings pursuant to the *Canada Pension Plan* [R.S.C., 1985, c. C-8]. Mr. Justice Létourneau, for the court, stated as follows [at paragraph 11]:

There is no requirement under the Act that approval of an application for a division of unadjusted pensionable earnings be given by the Minister personally. Under subsection 24(2) of the Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, powers given to a minister to do an act or a thing can be exercised by a person appointed to serve in the department over which the Minister presides in a capacity appropriate to the doing of the act. Indeed, section 24 merely recognizes in legislation an existing practice dictated by the diversity and complexities of modern public administrations. Prior to the enactment of this provision, our Courts had recognized the existence of a principle of implied delegation of ministerial powers in order to ensure a proper and efficient functioning of public administration.

[143] When regard is had to the Act as a whole, it is evident, and indeed mandated by section 7, that the Minister is responsible for its administration. Subsections 40(1) and 71(3) specifically require the Minister to act "personally" in relation to circumstances involving the surrender of an individual. No similar wording is used in relation to section 15.

[144] I stated earlier that the ATP is the foundation block upon which the extradition process stands. That

[142] La Cour d'appel fédérale a eu l'occasion de faire des observations sur l'effet du paragraphe 24(2) dans l'arrêt *Canada (Ministre du Développement des Ressources humaines) c. Wiemer* (1998), 228 N.R. 341, un arrêt traitant d'une décision de la Commission d'appel des pensions qui avait annulé la décision du ministre d'accueillir une demande de partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension aux termes du *Régime de pensions du Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-8]. Au nom de la Cour, le juge Létourneau a déclaré ce qui suit [au paragraphe 11]:

La Loi ne prévoit pas que le ministre doive personnellement approuver une demande de partage des gains non ajustés ouvrant droit à pension. En vertu du paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, les pouvoirs conférés à un ministre peuvent être exercés par une personne nommée ayant, dans le ministère en cause, la compétence voulue. En effet, l'article 24 ne fait que reconnaître dans une loi une pratique courante rendue nécessaire par la diversité et la complexité de l'administration publique moderne. Avant l'adoption de cette disposition, la délégation implicite des pouvoirs ministériels était déjà une pratique reconnue par les tribunaux afin de garantir une gestion saine et efficace de l'administration publique.

[143] Si l'on tient compte de la Loi dans son ensemble, il est évident, et en fait il découle obligatoirement de l'article 7, que le ministre est responsable de son application. Les paragraphes 40(1) et 71(3) exigent que le ministre agisse «personnellement» dans des circonstances faisant intervenir l'arrestation d'une personne. Aucun libellé semblable n'est utilisé à l'égard de l'article 15.

[144] J'ai déclaré plus tôt que l'arrêté introductif d'instance est le fondement sur lequel le processus

being so, it is important not to overstate its significance. While it is an important document, its consequences for the individual are less significant than the consequences associated with a committal order or a surrender order. The statutory requirements in relation to the ATP are not complicated and it is inaccurate to say that the extradition judge exercised the section 15 functions under the former Act. That is the case only in relation to the delineation of equivalent Canadian offences.

[145] Considering the contents of section 15, the Act as a whole, the jurisprudence, and the provisions of the *Interpretation Act*, in my view, it is open to the Minister to delegate the discretionary authority provided to him in section 15 of the Act. There is nothing in the Act that indicates a contrary intention. The *Edgar*, *supra*, and *Ste. Thérèse Ltée*, *supra*, cases do not assist Mr. Froom. In *Edgar*, the section in question referred to the Minister in his “sole” discretion and in *Ste. Thérèse Ltée*, the word “himself” was used in conjunction with the word “Minister”. Neither of those situations is appreciably different from the use of the word “personally” in subsections 40(1) and 71(3) of the Act. I conclude that the Minister’s decision regarding delegation is correct.

[146] I return to where I began regarding this issue. If Mr. Froom’s approach to the question of delegation is the correct one (determine the question without reference to the standard of review), for the above stated reasons, the result is the same. Thus, this ground of review fails.

[147] In relation to the relief requested in Mr. Froom’s self-prepared amended notice of application, his counsel, at the hearing, requested that the ATP be quashed. Contingent upon success in that respect, counsel asked that I entertain a request to enter a stay of the extradition proceeding. There was neither a request nor a suggestion that I consider any other relief. I have approached the arguments that were presented by counsel (as I indicated at the outset of these reasons). I have treated the

d’extradition s’appuie. Cela étant, il est important de ne pas exagérer son importance. Bien qu’il s’agisse d’un document important, ses conséquences pour l’intéressé sont moins importantes que les conséquences associées à un mandat d’incarcération ou à une ordonnance d’extradition. Les exigences législatives ayant trait à la délivrance de l’arrêté introductif d’instance ne sont pas compliquées et il n’est pas exact de dire que le juge d’extradition exerçait les fonctions prévues à l’article 15 dans le cadre de l’ancienne Loi. Cela ne se produit qu’à l’égard de la description des infractions canadiennes équivalentes.

[145] Considérant le contenu de l’article 15, la Loi dans son ensemble, la jurisprudence et les dispositions de la *Loi d’interprétation*, il est à mon avis loisible au ministre de déléguer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré à l’article 15 de la Loi. Il n’y a rien dans la Loi qui indique une intention contraire. Les arrêts *Edgar*, précité et *Ste-Thérèse Ltée*, précité, ne sont d’aucune utilité à M. Froom. Dans l’arrêt *Edgar*, l’article en question faisait référence au ministre dans l’exercice de son «seul» pouvoir discrétionnaire et dans l’arrêt *Ste-Thérèse Ltée*, le mot «lui-même» était utilisé conjointement avec le mot «ministre». Aucune de ces situations ne diffère considérablement de l’utilisation du mot «personnellement» aux paragraphes 40(1) et 71(3) de la Loi. Je conclus que la décision du ministre concernant la délégation est correcte.

[146] Je reviens au tout début de mon analyse sur cette question. Si la démarche utilisée par M. Froom à l’égard de la question de la délégation est celle qu’il convient d’adopter (c’est-à-dire se prononcer sur la question sans faire référence à la norme de contrôle), le résultat est le même, pour les motifs énoncés ci-dessus. Ce motif de contrôle doit donc être rejeté.

[147] Pour ce qui a trait au redressement demandé dans l’avis de demande modifié et préparé par M. Froom lui-même, son avocat a demandé, à l’audience, que l’arrêté introductif d’instance soit annulé. Sous réserve du succès qu’il obtiendra à cet égard, l’avocat a demandé que j’entende une demande visant à obtenir une suspension de la procédure d’extradition. Il n’y a eu aucune demande ni aucune suggestion pour que j’examine une autre forme de redressement. J’ai examiné

requested relief in the same manner.

### SUMMARY OF CONCLUSIONS

[148] In summary, my conclusions regarding this application are as follows:

(a) The Federal Court has jurisdiction to review the decision of the Minister of Justice to issue an authority to proceed under section 15 of the *Extradition Act*, at the outset of the extradition process, in circumstances where strong grounds exist for arguing that the Minister acted arbitrarily, in bad faith, or that the Minister was motivated by an improper motive, or motivated by irrelevant considerations;

(b) The mere characterization of an application for judicial review as one to quash the authority to proceed is not sufficient. Judicial review in the Federal Court will not be available where the underlying grounds of review disclose arguments that fall squarely within the jurisdiction of the extradition judge, or the Minister, or where the grounds deal with arguments in areas where the law is settled;

(c) The applicable standard of review, with respect to a decision of the Minister made pursuant to the *Extradition Act*, is patent unreasonableness;

(d) The applicant's grounds of review with respect to non-compliance with the Treaty, with respect to the question of whether the authority to proceed is a nullity and with respect to abuse of process, do not meet the threshold set out in (a) and (b) above. Had the threshold been met in relation to these grounds, it has not been demonstrated that the Minister's decision was patently unreasonable;

(e) The ground of review regarding impermissible delegation of ministerial authority meets the above-noted threshold. The standard of review applicable to the Minister's decision in this respect is correctness;

les arguments qui ont été présentés par l'avocat (comme je l'ai indiqué au début des présents motifs). J'ai traité du redressement demandé de la même manière.

### RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

[148] En résumé, mes conclusions concernant la présente demande sont les suivantes:

a) la Cour fédérale a compétence pour effectuer le contrôle de la décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêté introductif d'instance en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*, au début du processus d'extradition, dans des circonstances où il existe des motifs sérieux de faire valoir que le ministre a agi de façon arbitraire ou de mauvaise foi, qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes;

b) la simple qualification d'une demande de contrôle judiciaire comme étant une demande visant à annuler l'arrêté introductif d'instance ne suffit pas. La procédure de contrôle judiciaire à la Cour fédérale ne peut être utilisée lorsque les motifs de contrôle révèlent des arguments qui relèvent expressément de la compétence du juge d'extradition, ou du ministre, ou lorsque les motifs traitent d'arguments portant sur des domaines où le droit est bien établi;

c) la norme de contrôle applicable, pour ce qui a trait à une décision du ministre rendue aux termes de la *Loi sur l'extradition*, est la norme de la décision manifestement déraisonnable;

d) le motif de contrôle soulevé par le demandeur à l'égard du non-respect du Traité, de la question de savoir si l'arrêté introductif d'instance est nul et de l'abus de procédure, ne respecte pas le seuil énoncé aux paragraphes a) et b) ci-dessus. Si ce seuil avait été respecté à l'égard de ces motifs, il n'a pas été démontré que la décision du ministre était manifestement déraisonnable;

e) le motif de contrôle concernant la délégation non autorisée du pouvoir du ministre respecte le seuil mentionné ci-dessus. La norme de contrôle applicable à la décision du ministre à cet égard est celle de la décision correcte;

(f) It is permissible for the Minister to delegate the discretionary authority in section 15 of the *Extradition Act*;

(g) The applicant's ground of review regarding impermissible delegation of ministerial authority fails.

[149] In the result, the application for judicial review is dismissed with costs. An order will so provide.

f) le ministre peut déléguer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré à l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*;

g) le motif de contrôle du demandeur concernant la délégation non autorisée du pouvoir du ministre est rejeté.

[149] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire est rejetée avec dépens. Une ordonnance sera rendue à cet effet.

## SCHEDULE "A"

## ANNEXE «A»

*Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18

*Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18

2. The definitions in this section apply in this Act.

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

"Attorney General" means the Attorney General of Canada.

«accord» Accord en vigueur auquel le Canada est partie, qui porte en tout ou en partie sur l'extradition, à l'exception de tout accord spécifique.

"court" means

[ . . . ]

(a) in Ontario, the Ontario Court (General Division);

«cour d'appel»

(b) in Quebec, the Superior Court;

a) Dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, la Section d'appel de la Cour suprême;

(c) in New Brunswick, Manitoba, Alberta and Saskatchewan, the Court of Queen's Bench;

b) dans les autres provinces, la Cour d'appel.

(d) in Nova Scotia, British Columbia, Yukon and the Northwest Territories, the Supreme Court, and in Nunavut, the Nunavut Court of Justice; and

[ . . . ]

(e) in Prince Edward Island and Newfoundland, the Trial Division of the Supreme Court.

«ministre» Le ministre de la Justice.

"court of appeal" means

[ . . . ]

(a) in the Province of Prince Edward Island, the Appeal Division of the Supreme Court; and

«partenaire» État ou entité qui est soit partie à un accord d'extradition, soit signataire d'un accord spécifique avec le Canada ou dont le nom figure à l'annexe.

(b) in all other provinces, the Court of Appeal.

«procureur général» Le procureur général du Canada.

"extradition agreement" means an agreement that is in force, to which Canada is a party and that contains a provision respecting the extradition of persons, other than a specific agreement.

«tribunal»

a) En Ontario, la Cour de l'Ontario (Division générale);

"extradition partner" means a State or entity with which Canada is party to an extradition agreement, with which Canada has entered into a specific agreement or whose name appears in the schedule.

b) au Québec, la Cour supérieure;

c) au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Alberta et en Saskatchewan, la Cour du Banc de la Reine;

...

d) en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, la Cour suprême, et au Nunavut, la Cour de justice;

"Minister" means the Minister of Justice.

e) dans l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve, la Section de première instance de la Cour suprême.

...

[ . . . ]

3. (1) A person may be extradited from Canada in accordance with this Act and a relevant extradition agreement on the request of an extradition partner for the purpose of prosecuting the person or imposing a sentence on — or enforcing a sentence imposed on — the person if

3. (1) Toute personne peut être extradée du Canada, en conformité avec la présente loi et tout accord applicable, à la demande d'un partenaire pour subir son procès dans le ressort de celui-ci, se faire infliger une peine ou y purger une peine si:

(a) subject to a relevant extradition agreement, the offence in respect of which the extradition is requested is punishable by the extradition partner, by imprisoning or otherwise depriving the person of their liberty for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment; and

(b) the conduct of the person, had it occurred in Canada, would have constituted an offence that is punishable in Canada,

(i) in the case of a request based on a specific agreement, by imprisonment for a maximum term of five years or more, or by a more severe punishment, and

(ii) in any other case, by imprisonment for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment, subject to a relevant extradition agreement.

(2) For greater certainty, it is not relevant whether the conduct referred to in subsection (1) is named, defined or characterized by the extradition partner in the same way as it is in Canada.

(3) Subject to a relevant extradition agreement, the extradition of a person who has been sentenced to imprisonment or another deprivation of liberty may only be granted if the portion of the term remaining is at least six months long or a more severe punishment remains to be carried out.

...

6. Subject to a relevant extradition agreement, extradition may be granted under this Act whether the conduct or conviction in respect of which the extradition is requested occurred before or after this Act or the relevant extradition agreement or specific agreement came into force.

7. The Minister is responsible for the implementation of extradition agreements, the administration of this Act and dealing with requests for extradition made under them.

8. (1) Unless the extradition agreement has been published under subsection (2), an extradition agreement — or the provisions respecting extradition contained in a multilateral extradition agreement — must be published in the *Canada Gazette* no later than 60 days after it comes into force.

(2) An extradition agreement — or the provisions respecting extradition contained in a multilateral extradition agreement — may be published in the *Canada Treaty Series* and, if so published, the publication must be no later than 60 days after it comes into force.

a) d'une part, l'infraction mentionnée dans la demande est, aux termes du droit applicable par le partenaire, sanctionnée, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement ou une autre forme de privation de liberté d'une durée maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère;

b) d'autre part, l'ensemble de ses actes aurait constitué, s'ils avaient été commis au Canada, une infraction sanctionnée aux termes du droit canadien:

(i) dans le cas où un accord spécifique est applicable, par une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans ou plus ou par une peine plus sévère,

(ii) dans le cas contraire, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère.

(2) Il est entendu que la concordance entre l'appellation juridique, la désignation, la classification ou la définition donnée à l'ensemble des actes de l'intéressé par le droit canadien et celle donnée par le droit applicable par le partenaire n'est pas prise en compte.

(3) Sous réserve de l'accord applicable, l'extradition de la personne déjà condamnée à une peine d'emprisonnement ou autre forme de privation de liberté ne peut être accordée que s'il reste au moins six mois de la peine à purger ou s'il reste une peine plus sévère à purger.

[...]

6. Sous réserve de l'accord applicable, l'antériorité des actes reprochés ou de la condamnation par rapport à l'entrée en vigueur d'un accord ou d'un accord spécifique, ou de la présente loi, ne fait pas obstacle à l'extradition.

7. Le ministre est chargé de la mise en œuvre des accords, de l'application de la présente loi et du traitement des demandes d'extradition procédant de ces textes.

8. (1) À moins qu'ils ne soient publiés en conformité avec le paragraphe (2), les accords et les dispositions d'un accord multilatéral qui traitent de l'extradition sont publiés dans la *Gazette du Canada*, dans les soixante jours suivant leur entrée en vigueur.

(2) Les accords ou les dispositions d'un accord multilatéral peuvent être publiés dans le *Recueil des traités du Canada*, auquel cas la publication est faite dans les soixante jours suivant leur entrée en vigueur.

(3) Agreements and provisions published in the *Canada Gazette* or the *Canada Treaty Series* are to be judicially noticed.

...

**11.** (1) A request by an extradition partner for the provisional arrest or extradition of a person shall be made to the Minister.

(2) A request by an extradition partner for the provisional arrest of a person may also be made to the Minister through Interpol.

**12.** The Minister may, after receiving a request by an extradition partner for the provisional arrest of a person, authorize the Attorney General to apply for a provisional arrest warrant, if the Minister is satisfied that

(a) the offence in respect of which the provisional arrest is requested is punishable in accordance with paragraph 3(1)(a); and

(b) the extradition partner will make a request for the extradition of the person.

**13.** (1) A judge may, on *ex parte* application of the Attorney General, issue a warrant for the provisional arrest of a person, if satisfied that there are reasonable grounds to believe that

(a) it is necessary in the public interest to arrest the person, including to prevent the person from escaping or committing an offence;

(b) the person is ordinarily resident in Canada, is in Canada or is on the way to Canada; and

(c) a warrant for the person's arrest or an order of a similar nature has been issued or the person has been convicted.

...

**15.** (1) The Minister may, after receiving a request for extradition and being satisfied that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) are met in respect of one or more offences mentioned in the request, issue an authority to proceed that authorizes the Attorney General to seek, on behalf of the extradition partner, an order of a court for the committal of the person under section 29.

(2) If requests from two or more extradition partners are received by the Minister for the extradition of a person, the Minister shall determine the order in which the requests will be authorized to proceed.

(3) Les accords et dispositions ainsi publiés dans la *Gazette du Canada* ou dans le *Recueil des traités du Canada* sont de notoriété publique.

[...]

**11.** (1) Les demandes d'extradition et d'arrestation provisoire d'un partenaire sont adressées au ministre.

(2) Les demandes d'arrestation provisoire peuvent aussi être adressées au ministre par l'intermédiaire d'Interpol.

**12.** Le ministre peut, lorsqu'un partenaire demande l'arrestation provisoire d'une personne, autoriser le procureur général à présenter la demande visée à l'article 13 s'il est convaincu que:

a) d'une part, l'infraction à l'origine de la demande est sanctionnée de la façon prévue à l'alinéa 3(1)a);

b) d'autre part, le partenaire demandera l'extradition de l'intéressé.

**13.** (1) Le juge peut, sur demande *ex parte* du procureur général, lancer un mandat d'arrestation provisoire contre une personne s'il a des motifs raisonnables de croire que les conditions suivantes sont réunies:

a) son arrestation est nécessaire dans l'intérêt public, notamment afin de prévenir sa fuite ou la perpétration d'une infraction;

b) elle réside habituellement au Canada, s'y trouve ou se dirige vers le Canada;

c) elle fait l'objet d'une condamnation ou son arrestation a été ordonnée.

[...]

**15.** (1) Le ministre peut, après réception de la demande d'extradition, s'il est convaincu qu'au moins une infraction satisfait aux conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3), prendre un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à demander au tribunal, au nom du partenaire, la délivrance de l'ordonnance d'incarcération prévue à l'article 29.

(2) En cas de demandes concurrentes visant l'extradition d'une même personne, le ministre détermine l'ordre dans lequel elles seront traitées.

(3) The authority to proceed must contain

(a) the name or description of the person whose extradition is sought;

(b) the name of the extradition partner; and

(c) the name of the offence or offences under Canadian law that correspond to the alleged conduct of the person or the conduct in respect of which the person was convicted, as long as one of the offences would be punishable in accordance with paragraph 3(1)(b).

(4) A copy of an authority to proceed produced by a means of telecommunication that produces a writing has the same probative force as the original for the purposes of this Part.

...

**23.** (1) The Minister may substitute another authority to proceed at any time before the extradition hearing begins. All documents issued and orders made by the court apply in respect of the new authority to proceed, unless the court, on application of the person or the Attorney General, orders otherwise.

(1.1) Where the Minister substitutes another authority to proceed under subsection (1) and the person applies for another date to be set for the beginning of the extradition hearing in order to give the person an opportunity to examine the new authority, the judge may set another date for the hearing.

(2) The judge may, on application of the Attorney General, amend the authority to proceed after the hearing has begun in accordance with the evidence that is produced during the hearing.

(3) The Minister may at any time withdraw the authority to proceed and, if the Minister does so, the court shall discharge the person and set aside any order made respecting their judicial interim release or detention.

**24.** (1) The judge shall, on receipt of an authority to proceed from the Attorney General, hold an extradition hearing.

(2) For the purposes of the hearing, the judge has, subject to this Act, the powers of a justice under Part XVIII of the *Criminal Code*, with any modifications that the circumstances require.

**25.** For the purposes of the *Constitution Act, 1982*, a judge has, with respect to the functions that the judge is required to

(3) L'arrêté comporte les éléments suivants:

a) le nom ou description de l'intéressé;

b) le nom du partenaire;

c) la désignation des infractions qui, du point de vue du droit canadien, correspondent à l'ensemble des actes reprochés à l'intéressé ou pour lesquels il a été condamné et dont au moins l'une d'entre elles serait sanctionnée de la façon prévue à l'alinéa 3(1)b).

(4) La copie de l'arrêté reproduite par un moyen de télécommunication qui rend la communication sous forme écrite a, pour l'application de la présente partie, la même force probante que l'original.

[. . .]

**23.** (1) Le ministre peut, à tout moment avant le début de l'audition de la demande d'extradition, remplacer l'arrêté introductif d'instance par un autre; tous les documents et décisions judiciaires établis sur la foi de l'arrêté remplacé demeurent valables sous réserve d'une ordonnance à l'effet contraire que peut rendre le tribunal sur demande du procureur général ou de la personne visée par l'arrêté.

(1.1) Lorsqu'en vertu du paragraphe (1) le ministre remplace l'arrêté introductif d'instance par un autre et que l'intéressé lui en fait la demande, le juge peut fixer une autre date pour le début de l'audition afin de permettre à l'intéressé de prendre connaissance du nouvel arrêté.

(2) Le juge peut, après le début de l'audition de la demande, modifier, sur demande du procureur général, l'arrêté en fonction de la preuve faite durant l'audition.

(3) Le ministre peut à tout moment annuler l'arrêté; le tribunal est alors tenu d'ordonner la mise en liberté de la personne et d'annuler les ordonnances relatives à la liberté provisoire et l'incarcération.

**24.** (1) Saisi d'un arrêté introductif d'instance, le juge procède à l'audition de la demande d'extradition.

(2) Il est pour ce faire investi, sous réserve des autres dispositions de la présente loi, des mêmes pouvoirs qu'un juge de paix en application de la partie XVIII du *Code criminel*, compte tenu des adaptations nécessaires.

**25.** Dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le juge dispose, dans l'exécution de ses fonctions d'application

perform in applying this Act, the same competence that that judge possesses by virtue of being a superior court judge.

...

**29.** (1) A judge shall order the committal of the person into custody to await surrender if

(a) in the case of a person sought for prosecution, there is evidence admissible under this Act of conduct that, had it occurred in Canada, would justify committal for trial in Canada on the offence set out in the authority to proceed and the judge is satisfied that the person is the person sought by the extradition partner; and

(b) in the case of a person sought for the imposition or enforcement of a sentence, the judge is satisfied that the conviction was in respect of conduct that corresponds to the offence set out in the authority to proceed and that the person is the person who was convicted.

(2) The order of committal must contain

(a) the name of the person;

(b) the offence set out in the authority to proceed for which the committal is ordered;

(c) the place at which the person is to be held in custody; and

(d) the name of the extradition partner.

(3) A judge shall order the person discharged if the judge does not order their committal under subsection (1).

(4) The date of the authority to proceed is the relevant date for the purposes of subsection (1).

(5) Subject to a relevant extradition agreement, if a person has been tried and convicted without the person being present, the judge shall apply paragraph (1)(a).

...

**31.** For the purposes of sections 32 to 38, "document" means data recorded in any form, and includes photographs and copies of documents.

**32.** (1) Subject to subsection (2), evidence that would otherwise be admissible under Canadian law shall be admitted as evidence at an extradition hearing. The following shall also be admitted as evidence, even if it would not otherwise be admissible under Canadian law:

(a) the contents of the documents contained in the record of the case certified under subsection 33(3);

de la présente loi, des compétences d'un juge de la cour supérieure.

[. . .]

**29.** (1) Le juge ordonne dans les cas suivants l'incarcération de l'intéressé jusqu'à sa remise:

a) si la personne est recherchée pour subir son procès, la preuve—admissible en vertu de la présente loi—des actes justifierait, s'ils avaient été commis au Canada, son renvoi à procès au Canada relativement à l'infraction mentionnée dans l'arrêté introductif d'instance et le juge est convaincu que la personne qui comparait est celle qui est recherchée par le partenaire;

b) si la personne est recherchée pour se faire infliger une peine ou pour la purger, le juge est convaincu qu'elle est celle qui a été déclarée coupable des actes et que ceux-ci correspondent à l'infraction mentionnée dans l'arrêté.

(2) L'ordonnance d'incarcération indique le nom de l'intéressé, le lieu où il sera détenu, le nom du partenaire et l'infraction—énoncée dans l'arrêté introductif d'instance—pour laquelle il sera incarcéré.

(3) S'il n'ordonne pas son incarcération, le juge doit libérer l'intéressé.

(4) La date à prendre en compte pour l'application du paragraphe 29(1) est la date de l'arrêté introductif d'instance.

(5) Sous réserve de l'accord applicable, l'alinéa (1)a) s'applique aussi lorsqu'il y a eu procès et condamnation en l'absence de l'intéressé.

[. . .]

**31.** Pour l'application des articles 32 à 38, tout document est valable quel que soit le support utilisé, y compris en ce qui touche les photographies et les copies.

**32.** (1) Sont admis comme faisant preuve au cours de l'audition de la demande, sous réserve du paragraphe (2), les éléments de preuve admissibles en vertu du droit canadien ainsi que les éléments de preuve suivants même si le droit canadien ne prévoit pas par ailleurs leur admissibilité:

a) le contenu des documents qui font partie du dossier d'extradition certifié en conformité avec le paragraphe 33(3);

(b) the contents of the documents that are submitted in conformity with the terms of an extradition agreement; and

(c) evidence adduced by the person sought for extradition that is relevant to the tests set out in subsection 29(1) if the judge considers it reliable.

(2) Evidence gathered in Canada must satisfy the rules of evidence under Canadian law in order to be admitted.

**33.** (1) The record of the case must include

(a) in the case of a person sought for the purpose of prosecution, a document summarizing the evidence available to the extradition partner for use in the prosecution; and

(b) in the case of a person sought for the imposition or enforcement of a sentence,

(i) a copy of the document that records the conviction of the person, and

(ii) a document describing the conduct for which the person was convicted.

(2) A record of the case may include other relevant documents, including documents respecting the identification of the person sought for extradition.

(3) A record of the case may not be admitted unless

(a) in the case of a person sought for the purpose of prosecution, a judicial or prosecuting authority of the extradition partner certifies that the evidence summarized or contained in the record of the case is available for trial and

(i) is sufficient under the law of the extradition partner to justify prosecution, or

(ii) was gathered according to the law of the extradition partner; or

(b) in the case of a person sought for the imposition or enforcement of a sentence, a judicial, prosecuting or correctional authority of the extradition partner certifies that the documents in the record of the case are accurate.

(4) No authentication of documents is required unless a relevant extradition agreement provides otherwise.

(5) For the purposes of this section, a record of the case includes any supplement added to it.

**34.** A document is admissible whether or not it is solemnly affirmed or under oath.

b) le contenu des documents présentés en conformité avec un accord;

c) les éléments de preuve présentés par l'intéressé qui sont pertinents pour l'application du paragraphe 29(1) et que le juge estime dignes de foi.

(2) Les éléments de preuve obtenus au Canada sont admis en conformité avec le droit canadien.

**33.** (1) Le dossier d'extradition comporte obligatoirement:

a) dans le cas d'une extradition en vue d'un procès, un résumé des éléments de preuve dont dispose le partenaire aux fins de poursuite;

b) dans le cas d'une extradition en vue d'infliger une peine à l'intéressé ou de la lui faire purger, les éléments suivants:

(i) une copie de la déclaration de culpabilité,

(ii) la description des actes qui ont donné lieu à la déclaration de culpabilité.

(2) Le dossier peut aussi comprendre des documents établissant l'identité de l'intéressé et tout autre document pertinent.

(3) Le dossier n'est admissible en preuve que si:

a) dans le cas d'une extradition en vue d'un procès, une autorité judiciaire ou un poursuivant du partenaire certifie, d'une part, que les éléments de preuve résumés au dossier ou contenus dans celui-ci sont disponibles pour le procès et, d'autre part, soit que la preuve est suffisante pour justifier la poursuite en vertu du droit du partenaire, soit qu'elle a été recueillie conformément à ce droit;

b) dans le cas d'une extradition en vue d'infliger une peine à l'intéressé ou de la lui faire purger, l'autorité judiciaire, un fonctionnaire du système correctionnel ou un poursuivant du partenaire certifie que les documents au dossier sont exacts.

(4) Sauf disposition contraire d'un accord, les documents n'ont pas à être authentifiés.

(5) Font partie du dossier les documents qui y sont ajoutés par la suite.

**34.** Il n'est pas nécessaire que les documents présentés en preuve soient accompagnés d'un serment ou d'une affirmation solennelle.

35. A document purporting to have been signed by a judicial, prosecuting or correctional authority, or a public officer, of the extradition partner shall be admitted without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed it.

36. A translation of a document into one of Canada's official languages shall be admitted without any further formality.

37. The following are evidence that the person before the court is the person referred to in the order of arrest, the document that records the conviction or any other document that is presented to support the request:

(a) the fact that the name of the person before the court is similar to the name that is in the documents submitted by the extradition partner; and

(b) the fact that the physical characteristics of the person before the court are similar to those evidenced in a photograph, fingerprint or other description of the person.

38. (1) A judge who issues an order of committal of a person to await surrender shall transmit to the Minister the following documents:

(a) a copy of the order;

(b) a copy of the evidence adduced at the hearing that has not already been transmitted to the Minister; and

(c) any report that the judge thinks fit.

(2) When the judge orders the committal of a person, the judge shall inform the person that they will not be surrendered until after the expiry of 30 days and that the person has a right to appeal the order and to apply for judicial interim release.

...

40. (1) The Minister may, within a period of 90 days after the date of a person's committal to await surrender, personally order that the person be surrendered to the extradition partner.

(2) Before making an order under subsection (1) with respect to a person who has made a claim for refugee protection under the *Immigration and Refugee Protection Act*, the Minister shall consult with the minister responsible for that Act.

(3) The Minister may seek any assurances that the Minister considers appropriate from the extradition partner, or may subject the surrender to any conditions that the Minister considers appropriate, including a condition that the person not

35. Il n'est pas nécessaire de faire la preuve de l'authenticité de la signature ni de la qualité officielle de l'autorité judiciaire, du poursuivant, du fonctionnaire du système correctionnel ou de tout fonctionnaire relevant du partenaire qui signe ou qui est censé avoir signé des documents admis en preuve.

36. La traduction française ou anglaise de tout document est admise sans autre formalité.

37. Le fait que le nom inscrit sur les documents étayant la demande est semblable à celui de l'intéressé, que le sujet photographié dans ces documents lui ressemble ou que les empreintes digitales ou les éléments d'identification y figurant sont semblables aux siens est admis en preuve pour établir qu'il s'agit de la personne visée par le mandat d'arrestation, la déclaration de culpabilité ou tout autre document.

38. (1) Le juge qui ordonne l'incarcération de l'intéressé en vue de son extradition transmet au ministre:

a) une copie de son ordonnance;

b) une copie des pièces ou transcriptions des témoignages que le ministre n'a pas déjà;

c) les observations qu'il estime indiquées.

(2) L'ordonnance est assortie des modalités qu'il estime indiquées, notamment en vue de la conservation des biens saisis et de leur retour au Canada, ainsi que de la protection des droits des tiers.

[...]

40. (1) Dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent l'ordonnance d'incarcération, le ministre peut, par un arrêté signé de sa main, ordonner l'extradition vers le partenaire.

(2) Si l'intéressé demande l'asile au titre de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, le ministre consulte le ministre responsable de l'application de cette loi avant de prendre l'arrêté.

(3) Avant d'extrader, le ministre peut demander au partenaire de lui fournir les assurances qu'il estime indiquées ou poser les conditions qui lui paraissent appropriées, y compris celle voulant que l'intéressé ne soit poursuivi, se fasse

be prosecuted, nor that a sentence be imposed on or enforced against the person, in respect of any offence or conduct other than that referred to in the order of surrender.

(4) If the Minister subjects surrender of a person to assurances or conditions, the order of surrender shall not be executed until the Minister is satisfied that the assurances are given or the conditions agreed to by the extradition partner.

(5) If the person has made submissions to the Minister under section 43 and the Minister is of the opinion that further time is needed to act on those submissions, the Minister may extend the period referred to in subsection (1) as follows:

(a) if the person is the subject of a request for surrender by the International Criminal Court, and an issue has been raised as to the admissibility of the case or the jurisdiction of that Court, for a period ending not more than 45 days after the Court's ruling on the issue; or

(b) in any other case, for one additional period that does not exceed 60 days.

(6) If an appeal has been filed under section 50 and the Minister has extended the period referred to in subsection (1), the Minister shall file with the court of appeal a notice of extension of time before the expiry of that period.

**41.** (1) The Minister may postpone the making of the order of surrender if

(a) an appeal has been filed under section 50;

(b) the Minister files a notice of postponement with the court of appeal before the expiry of the period referred to in subsection 40(1); and

(c) the order is made not later than 45 days after the date of the decision of the court of appeal.

(2) When the Minister has filed a notice of postponement with the court of appeal under paragraph (1)(b), that court may not defer the hearing of the appeal under subsection 51(2).

**42.** The Minister may amend a surrender order at any time before its execution.

**43.** (1) The person may, at any time before the expiry of 30 days after the date of the committal, make submissions to the Minister in respect of any ground that would be relevant to the Minister in making a decision in respect of the surrender of the person.

(2) The Minister may accept submissions even after the expiry of those 30 days in circumstances that the Minister considers appropriate.

infliger une peine ou la purge qu'en rapport avec les infractions pour lesquelles l'extradition est accordée.

(4) Le cas échéant, l'extradition est retardée jusqu'à ce que le ministre soit satisfait des assurances reçues ou qu'il estime que les conditions sont acceptées.

(5) Le ministre, s'il est d'avis qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour rendre une décision par suite des observations que lui présente l'intéressé en vertu de l'article 43, peut proroger le délai qui lui est imparti au paragraphe (1):

a) dans le cas où l'intéressé fait l'objet d'une demande de remise par la Cour pénale internationale et qu'il doit se pencher sur une question de recevabilité ou de compétence, d'au maximum quarante-cinq jours après que la Cour pénale internationale a rendu une décision sur la remise;

b) dans les autres cas, d'au maximum soixante jours.

(6) En cas d'appel interjeté conformément à l'article 50 et de prorogation du délai de quatre-vingt-dix jours, le ministre dépose un avis de prorogation à la cour d'appel avant l'expiration de ce délai.

**41.** (1) Le ministre peut reporter la prise de l'arrêté d'extradition lorsque sont réunies les conditions suivantes:

a) un appel a été interjeté conformément à l'article 50;

b) il dépose à la cour d'appel un avis de report dans le délai prévu au paragraphe 40(1);

c) l'arrêté est pris au plus tard quarante-cinq jours après la décision de la cour d'appel.

(2) Le dépôt de l'avis visé à l'alinéa (1)b empêche la cour d'appel d'exercer son pouvoir de reporter l'audition de tout appel de l'ordonnance d'incarcération conféré par le paragraphe 51(2).

**42.** Le ministre peut modifier l'arrêté d'extradition tant qu'il n'est pas mis à exécution

**43.** (1) L'intéressé peut, au plus tard trente jours après la délivrance d'une ordonnance d'incarcération, présenter ses observations au ministre sur toute question touchant son extradition éventuelle vers le partenaire.

(2) Le ministre peut toutefois, si à son avis les circonstances le justifient, accepter les observations après l'expiration du délai de trente jours.

44. (1) The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

- (a) the surrender would be unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances; or
- (b) the request for extradition is made for the purpose of prosecuting or punishing the person by reason of their race, religion, nationality, ethnic origin, language, colour, political opinion, sex, sexual orientation, age, mental or physical disability or status or that the person's position may be prejudiced for any of those reasons.

(2) The Minister may refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that the conduct in respect of which the request for extradition is made is punishable by death under the laws that apply to the extradition partner.

45. (1) The reasons for the refusal of surrender contained in a relevant extradition agreement, other than a multilateral extradition agreement, or the absence of reasons for refusal in such an agreement, prevail over sections 46 and 47.

(2) The reasons for the refusal of surrender contained in a relevant multilateral extradition agreement prevail over sections 46 and 47 only to the extent of any inconsistency between either of those sections and those provisions.

46. (1) The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

- (a) the prosecution of a person is barred by prescription or limitation under the law that applies to the extradition partner;
- (b) the conduct in respect of which extradition is sought is a military offence that is not also an offence under criminal law; or
- (c) the conduct in respect of which extradition is sought is a political offence or an offence of a political character.

(2) For the purpose of subparagraph (1)(c), conduct that constitutes an offence mentioned in a multilateral extradition agreement for which Canada, as a party, is obliged to extradite the person or submit the matter to its appropriate authority for prosecution does not constitute a political offence or an offence of a political character. The following conduct also does not constitute a political offence or an offence of a political character:

- (a) murder or manslaughter;
- (b) inflicting serious bodily harm;
- (c) sexual assault;

44. (1) Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que:

- a) soit l'extradition serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances;
- b) soit la demande d'extradition est présentée dans le but de poursuivre ou de punir l'intéressé pour des motifs fondés sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la couleur, la religion, les convictions politiques, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap physique ou mental ou le statut de l'intéressé, ou il pourrait être porté atteinte à sa situation pour l'un de ces motifs.

(2) Il peut refuser d'extrader s'il est convaincu que les actes à l'origine de la demande d'extradition sont sanctionnés par la peine capitale en vertu du droit applicable par le partenaire.

45. (1) Les motifs de refus prévus à l'accord applicable—sauf à un accord multilatéral—l'emportent sur ceux prévus aux articles 46 et 47 et l'absence de tels motifs également.

(2) Ceux prévus dans un accord multilatéral l'emportent sur les dispositions incompatibles des articles 46 et 47.

46. (1) Le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que:

- a) toute poursuite à l'endroit de l'intéressé est prescrite en vertu du droit du partenaire;
- b) les actes reprochés constituent une infraction militaire sans constituer par ailleurs une infraction criminelle;
- c) les actes reprochés constituent une infraction à caractère politique.

(2) Ne peuvent être considérés comme une infraction à caractère politique les actes qui aux termes d'un accord multilatéral auquel le Canada est partie constituent une infraction pour laquelle l'extradition—ou le renvoi de l'affaire aux autorités compétentes au Canada pour tenter la poursuite—est obligatoire, ni les actes suivants:

- a) le meurtre ou l'homicide involontaire coupable;
- b) l'infliction de lésions corporelles graves;
- c) l'agression sexuelle;

(d) kidnapping, abduction, hostage-taking or extortion;

(e) using explosives, incendiaries, devices or substances in circumstances in which human life is likely to be endangered or serious bodily harm or substantial property damage is likely to be caused; and

(f) an attempt or conspiracy to engage in, counselling, aiding or abetting another person to engage in, or being an accessory after the fact in relation to, the conduct referred to in any of paragraphs (a) to (e).

**47.** The Minister may refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

(a) the person would be entitled, if that person were tried in Canada, to be discharged under the laws of Canada because of a previous acquittal or conviction;

(b) the person was convicted in their absence and could not, on surrender, have the case reviewed;

(c) the person was less than eighteen years old at the time of the offence and the law that applies to them in the territory over which the extradition partner has jurisdiction is not consistent with the fundamental principles governing the *Youth Criminal Justice Act*;

(d) the conduct in respect of which the request for extradition is made is the subject of criminal proceedings in Canada against the person; or

(e) none of the conduct on which the extradition partner bases its request occurred in the territory over which the extradition partner has jurisdiction.

**47.1** The grounds for refusal set out in sections 44, 46 and 47 do not apply in the case of a person who is the subject of a request for surrender by the International Criminal Court.

**48.** (1) If the Minister decides not to make a surrender order, the Minister shall order the discharge of the person.

(2) When the Minister orders the discharge of a person and the person has made a claim for refugee protection under the *Immigration and Refugee Protection Act*, the Minister shall send copies of all relevant documents to the minister responsible for that Act.

**49.** A person may appeal against an order of committal — or the Attorney General, on behalf of the extradition partner, may appeal the discharge of the person or a stay of proceedings — to the court of appeal of the province in which the order of committal, the order discharging the person or the order staying the proceedings was made,

(a) on a ground of appeal that involves a question of law alone;

d) l'enlèvement, le rapt, la prise d'otage ou l'extorsion;

e) l'utilisation d'explosifs, d'engins incendiaires, de substances ou d'appareils qui est susceptible de mettre en danger la vie ou de causer des lésions corporelles graves ou des dommages considérables à la propriété;

f) la tentative, le complot, la complicité après le fait, le conseil, l'aide ou l'encouragement à l'égard des actes visés aux alinéas a) à e).

**47.** Le ministre peut refuser d'extrader s'il est convaincu que:

a) l'intéressé, s'il subissait son procès au Canada, bénéficierait d'une libération du fait d'une condamnation ou d'un acquittement antérieurs;

b) l'intéressé a été condamné par défaut et ne pourrait, une fois extradé, obtenir une révision de son procès;

c) l'intéressé avait moins de dix-huit ans au moment de la perpétration de l'infraction et le droit applicable par le partenaire est incompatible avec les principes fondamentaux mis en œuvre par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents;

d) l'intéressé fait l'objet d'une poursuite criminelle au Canada pour les actes à l'origine de la demande d'extradition;

e) aucun des actes à l'origine de la demande d'extradition n'a été commis dans le ressort du partenaire.

**47.1** Les motifs de refus prévus aux articles 44, 46 et 47 ne s'appliquent pas dans le cas d'une demande de remise de la Cour pénale internationale.

**48.** (1) S'il ne prend pas un arrêté d'extradition, le ministre ordonne la libération de l'intéressé.

(2) Le cas échéant, il fait parvenir copie de tout document pertinent au ministre responsable de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* dans les cas où l'intéressé demande l'asile au titre de cette loi.

**49.** L'intéressé peut faire appel de son incarcération et le procureur général—au nom du partenaire—, du refus de délivrer une ordonnance d'incarcération ou de l'arrêt de la procédure. L'appel est entendu par la cour d'appel de la province où la décision a été rendue et se fonde:

a) soit sur une question de droit;

(b) on a ground of appeal that involves a question of fact or a question of mixed law and fact, with leave of the court of appeal or a judge of the court of appeal; or

(c) on a ground of appeal not set out in paragraph (a) or (b) that appears to the court of appeal to be a sufficient ground of appeal, with leave of the court of appeal.

...

**51.** (1) An appeal under this Act shall be scheduled for hearing by the court of appeal at an early date whether that date is in or out of the prescribed sessions of that court.

(2) The hearing of an appeal against an order of committal may be deferred by the court of appeal until the Minister makes a decision in respect of the surrender of the person under section 40.

...

**53.** On the hearing of an appeal against an order of committal of a person, the court of appeal may

(a) allow the appeal, in respect of any offence in respect of which the person has been committed, if it is of the opinion

(i) that the order of committal should be set aside on the ground that it is unreasonable or cannot be supported by the evidence,

(ii) that the order of committal should be set aside on the ground of a wrong decision on a question of law, or

(iii) that, on any ground, there was a miscarriage of justice; or

(b) dismiss the appeal

(i) if it does not allow the appeal on any ground referred to in paragraph (a), or

(ii) even though the court of appeal is of the opinion that on the ground referred to in subparagraph (a)(ii) the appeal may be decided in favour of the appellant, if it is of the opinion that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred and the order of committal should be upheld.

**54.** If the court of appeal allows an appeal under paragraph 53(a), it shall

(a) set aside the order of committal and

(i) discharge the person, or

(ii) order a new extradition hearing; or

(b) amend the order of committal to exclude an offence in respect of which the court is of the opinion that the person

b) soit, avec l'autorisation de la cour d'appel ou de l'un de ses juges, sur une question de fait, ou de droit et de fait;

c) soit, avec l'autorisation de la cour d'appel, sur tout autre motif qu'elle estime suffisant.

[. . .]

**51.** (1) L'appel est inscrit pour audition dans les meilleurs délais que la cour soit ou non en session.

(2) La cour d'appel peut reporter l'audition de l'appel concernant une ordonnance d'incarcération jusqu'à ce que le ministre rende une décision en application de l'article 40.

[. . .]

**53.** La cour d'appel peut, pour statuer sur l'appel concernant une ordonnance d'incarcération:

a) soit accueillir l'appel relativement à toute infraction pour laquelle l'intéressé a été incarcéré, au motif, selon le cas:

(i) que l'ordonnance est déraisonnable ou n'est pas justifiée par les éléments de preuve,

(ii) qu'une décision erronée a été rendue sur une question de droit,

(iii) que, pour un motif quelconque, il y a eu erreur judiciaire;

b) soit le rejeter lorsqu'elle n'accepte aucun des motifs invoqués au titre de l'alinéa a) ou si, tout en estimant que l'appel pourrait être accueilli au titre du sous-alinéa a)(ii), elle est d'avis qu'aucun tort grave ni déni de justice n'a été causé et que l'ordonnance devrait être confirmée.

**54.** Si elle accueille l'appel, la cour d'appel, selon le cas:

a) annule l'ordonnance et ordonne soit la libération de l'appelant, soit la tenue d'une nouvelle audition;

b) modifie l'ordonnance afin d'exclure toute infraction pour laquelle elle estime que, pour l'un des motifs

has not been properly committed on a ground referred to in subparagraph 53(a)(i), (ii) or (iii).

55. (1) On the hearing of an appeal against the discharge of a person or against a stay of proceedings, the court of appeal may

(a) allow the appeal and set aside the order of discharge or stay, if it is of the opinion

(i) that the order of discharge should be set aside on the ground that it is unreasonable or cannot be supported by the evidence,

(ii) that the order of discharge or the stay of proceedings should be set aside on the ground of a wrong decision on a question of law, or

(iii) that, on any ground, there was a miscarriage of justice; or

(b) dismiss the appeal.

(2) The court of appeal may, if it sets aside a stay of proceedings, order a new extradition hearing. The court of appeal may, if it sets aside an order of discharge, order a new extradition hearing or order the committal of the person.

56. (1) The Supreme Court may defer, until the Minister makes a decision with respect to the surrender of the person under section 40, the hearing of an application for leave to appeal, or the hearing of an appeal, from a decision of the court of appeal on an appeal taken under section 49, or on any other appeal in respect of a matter arising under this Act.

(2) The Supreme Court may also, if an application for judicial review is made under section 57 or otherwise, defer the hearing until the court of appeal makes its determination on the application.

57. (1) Despite the *Federal Court Act*, the court of appeal of the province in which the committal of the person was ordered has exclusive original jurisdiction to hear and determine applications for judicial review under this Act, made in respect of the decision of the Minister under section 40.

(2) An application for judicial review may be made by the person.

(3) An application for judicial review shall be made, in accordance with the rules of court of the court of appeal, within 30 days after the time the decision referred to in subsection (1) was first communicated by the Minister to the person, or within any further time that the court of appeal, either before or after the expiry of those 30 days, may fix or allow.

(4) Section 679 of the *Criminal Code* applies, with any modifications that the circumstances require, to an application for judicial review.

mentionnés aux sous-alinéas 53a)(i), (ii) ou (iii), l'appelant n'aurait pas dû être incarcéré.

55. (1) Dans le cas d'un appel de la décision de libérer l'intéressé ou d'arrêter la procédure, la cour d'appel peut:

a) accueillir l'appel et annuler l'ordonnance lorsqu'elle estime:

(i) qu'elle est déraisonnable ou n'est pas justifiée par les éléments de preuve,

(ii) qu'une décision erronée, concernant la libération ou l'arrêt, a été rendue sur une question de droit,

(iii) que, pour un motif quelconque, il y a eu erreur judiciaire;

b) sinon, rejeter l'appel.

(2) La cour peut en outre, si elle annule l'arrêt de la procédure, ordonner une nouvelle audition, et, si elle annule la libération, une nouvelle audition ou l'incarcération de l'intéressé.

56. (1) La Cour suprême du Canada peut reporter l'audition soit d'une demande d'autorisation d'interjeter appel ou de l'appel d'une décision de la cour d'appel au titre de l'article 49, soit de tout autre appel fondé sur la présente loi jusqu'à ce que le ministre rende une décision en application de l'article 40.

(2) Dans le cas d'une demande de révision judiciaire présentée en vertu de l'article 57 ou autrement, elle peut reporter l'audition jusqu'à ce que la cour d'appel rende sa décision.

57. (1) Malgré la *Loi sur la Cour fédérale*, la cour d'appel de la province où l'incarcération a été ordonnée a compétence exclusive pour connaître, conformément au présent article, de la demande de révision judiciaire de l'arrêté d'extradition pris au titre de l'article 40.

(2) La demande peut être présentée par l'intéressé.

(3) La demande est faite, en conformité avec les règles de pratique et de procédure de la cour d'appel, dans les trente jours suivant la première communication de l'arrêté à l'intéressé par le ministre, ou dans le délai supérieur que la cour d'appel peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer.

(4) L'article 679 du *Code criminel* s'applique, avec les adaptations nécessaires, aux demandes présentées en application du présent article.

(5) An application for judicial review shall be scheduled for hearing by the court of appeal at an early date whether that date is in or out of the prescribed sessions of that court.

(6) On an application for judicial review, the court of appeal may

(a) order the Minister to do any act or thing that the Minister has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, quash, set aside, set aside and refer back for determination in accordance with any directions that it considers appropriate, prohibit or restrain the decision of the Minister referred to in subsection (1).

(7) The court of appeal may grant relief under this section on any of the grounds on which the Trial Division of the Federal Court of Canada may grant relief under subsection 18.1(4) of the *Federal Court Act*.

(8) If the sole ground for relief established in an application for judicial review is a defect in form or a technical irregularity, the court of appeal may

(a) refuse the relief if it finds that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred; or

(b) in the case of a defect in form or a technical irregularity in the decision, make an order validating the order, to have effect from the time and on the terms that it considers appropriate.

(9) If an appeal under section 49 or any other appeal in respect of a matter arising under this Act is pending, the court of appeal may join the hearing of that appeal with the hearing of an application for judicial review.

(5) La demande est inscrite pour audition dans les meilleurs délais que la cour soit ou non en session.

(6) Saisie de la demande, la cour d'appel peut:

a) ordonner au ministre d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, annuler, infirmer, ou infirmer et renvoyer pour décision suivant ses instructions, l'arrêté d'extradition, en restreindre la portée ou en interdire la prise.

(7) Elle peut prendre les mesures prévues au présent article pour les mêmes motifs que la Section de première instance de la Cour fédérale peut le faire en application du paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

(8) Elle peut rejeter toute demande fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucun tort grave ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision entachée de vice et lui donner effet selon les modalités qu'elle estime indiquées.

(9) En cas d'appel en instance interjeté dans le cadre de l'article 49 ou fondé sur la présente loi, elle peut joindre l'audition de l'appel à celle d'une demande de révision judiciaire.

## SCHEDULE "B"

*Treaty on Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States of America*

**Article 2**

(1) Extradition shall be granted for conduct which constitutes an offense punishable by the laws of both Contracting Parties by imprisonment or other form of detention for a term exceeding one year or any greater punishment.

(2) An offense is extraditable notwithstanding

(i) that conduct such as interstate transportation or use of the mails or of other facilities affecting interstate or foreign commerce, required for the purpose of establishing jurisdiction, forms part of the offense in the United States, or

(ii) that it relates to taxation or revenue or is one of the purely fiscal character.

...

**Article 4**

(1) Extradition shall not be granted in any of the following circumstances:

(i) When the person whose surrender is sought is being proceeded against, or has been tried and discharged or punished in the territory of the requested State for the offense for which his extradition is requested.

(ii) When the prosecution for the offense has become barred by lapse of time according to the laws of the requesting State.

(iii) When the offense in respect of which extradition is requested is of a political character, or the person whose extradition is requested proves that the extradition request has been made for the purpose of trying or punishing him for an offense of the above-mentioned character. If any question arises as to whether a case comes within the provisions of this subparagraph, the authorities of the Government on which the requisition is made shall decide.

...

**Article 8**

The determination that extradition should or should not be granted shall be made in accordance with the law of the requested State and the person whose extradition is sought shall have the right to use all remedies and recourses provided by such law.

## ANNEXE «B»

*Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique*

**Article 2**

(1) Sera extradité tout auteur de faits qui constituent une infraction punissable par les lois des deux Parties contractantes d'une peine d'emprisonnement ou de détention d'autre nature de plus d'un an ou de toute autre peine plus sévère.

(2) Une infraction est passible d'extradition même si

(i) les faits attributifs de compétence tels que le transport entre les États ou l'utilisation de la poste ou autres moyens de communication touchant le commerce extérieur ou entre les États, constituent un élément de l'infraction aux États-Unis, ou

(ii) elle constitue une infraction en matière d'impôt ou de revenu ou de nature purement fiscale.

[...]

**Article 4**

(1) L'extradition n'est accordée dans aucun des cas suivants:

(i) Lorsque l'individu dont l'extradition est demandé ou bien fait l'objet de poursuites ou bien a été jugé et acquitté ou puni, sur le territoire de l'État requis, pour l'infraction motivant la demande d'extradition.

(ii) Lorsque la poursuite relative à l'infraction est frappée de prescription selon les lois de l'État requérant.

(iii) Lorsque l'infraction motivant la demande d'extradition revêt un caractère politique ou que l'individu dont l'extradition est demandée prouve que la demande d'extradition vise à le mettre en jugement ou à le punir pour une infraction revêtant un caractère politique. Si la question se pose de savoir si une affaire tombe sous le coup des dispositions du présent alinéa, il appartient aux autorités gouvernementales de l'État auquel la demande est présentée d'en décider.

[...]

**Article 8**

La décision d'accorder ou de refuser l'extradition doit être prise conformément à la loi de l'État requis et l'individu dont l'extradition est demandée aura droit à tous les recours prévus par ladite loi.

**Article 9**

(1) The request for extradition shall be made through the diplomatic channel

(2) The request shall be accompanied by a description of the person sought, a statement of the facts of the case, the text of the laws of the requesting State describing the offense and prescribing the punishment for the offense, and a statement of the law relating to the limitation of the legal proceedings.

(3) When the request relates to a person who has not yet been convicted, it must also be accompanied by a warrant of arrest issued by a judge or other judicial officer of the requesting State and by such evidence as, according to the laws of the requested State, would justify his arrest and committal for trial if the offense had been committed there, including evidence proving the person requested is the person to whom the warrant of arrest refers.

(4) When the request relates to a person already convicted, it must be accompanied by the judgment of conviction and sentence passed against him in the territory of the requesting State, by a statement showing how much of the sentence has not been served, and by evidence proving that the person requested is the person to whom the sentence refers.

...

**Article 10**

(1) Extradition shall be granted only if the evidence be found sufficient, according to the laws of the place where the person sought shall be found, either to justify his committal for trial if the offense of which he is accused had been committed in its territory or to prove that he is the identical person convicted by the courts of the requesting State.

(2) The documentary evidence in support of a request for extradition or copies of these documents shall be admitted in evidence in the examination of the request for extradition when, in the case of a request emanating from Canada, they are authenticated by an officer of the Department of Justice of Canada and are certified by the principal diplomatic or consular officer of the United States in Canada, or when, in the case of a request emanating from the United States, they are authenticated by an officer of the Department of State of the United States and are certified by the principal diplomatic or consular officer of Canada in the United States.

**Article 11**

(1) In case of urgency a Contracting Party may apply for the provisional arrest of the person sought pending the presentation of the request for extradition through the

**Article 9**

(1) La demande d'extradition doit se faire par la voie diplomatique.

(2) La demande doit être accompagnée du signalement de l'individu recherché, d'un énoncé des faits, du texte des dispositions des lois de l'État requérant décrivant l'infraction et stipulant la peine à infliger à cet égard ainsi que d'un énoncé de la loi relative à la prescription en matière de procédures judiciaires.

(3) Lorsque la demande vise un individu qui n'a pas encore été déclaré coupable, elle doit en outre être accompagnée d'un mandat d'arrêt émis par un juge ou une autre autorité judiciaire de l'État requérant et de tout élément de preuve qui, selon les lois de l'État requis, justifierait l'arrestation et la mise en jugement dudit individu si l'infraction y avait été commise, notamment la preuve que l'individu dont on demande l'extradition est bien celui qui est visé par le mandat d'arrêt.

(4) Lorsque la demande vise un individu déjà déclaré coupable, elle doit être accompagnée du jugement de culpabilité et de la sentence prononcés contre lui dans le territoire de l'État requérant, d'une déclaration indiquant quelle partie de la peine reste à purger et de la preuve que l'individu dont l'extradition est demandée est bien celui qui doit purger la peine.

[. . .]

**Article 10**

(1) L'extradition ne doit être accordée que si la preuve est jugée suffisante, selon les lois du lieu où l'individu recherché est trouvé, soit pour justifier une mise en jugement si l'infraction dont il est accusé avait été commise sur le territoire dont ce lieu fait partie, soit pour établir qu'il est bien l'individu condamné par les tribunaux de l'État requérant.

(2) Les preuves documentaires à l'appui d'une demande d'extradition, qu'il s'agisse d'originaux ou de copies, doivent être admises en preuve lors de l'examen de la demande d'extradition lorsque, dans le cas d'une demande émanant du Canada, elles sont légalisées par un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Canada et certifiées par le principal agent diplomatique ou consulaire des États-Unis au Canada, ou que, dans le cas d'une demande émanant des États-Unis, elles sont légalisées par un fonctionnaire du Département d'État des États-Unis et certifiées par le principal agent diplomatique ou consulaire du Canada aux États-Unis.

**Article 11**

(1) En cas d'urgence, une Partie contractante peut demander l'arrestation provisoire de l'individu recherché en attendant la présentation de la demande d'extradition par la voie

diplomatic channel. Such application shall contain a description of the person sought, an indication of intention to request the extradition of the person sought and a statement of the existence of a warrant of arrest or a judgment of conviction against that person, and such further information, if any, as would be necessary to justify the issue of a warrant of arrest had the offense been committed, or the person sought been convicted, in the territory of the requested State.

(2) On receipt of such an application the requested State shall take the necessary steps to secure the arrest of the person claimed.

(3) A person arrested shall be set at liberty upon the expiration of sixty days from the date of arrest pursuant to such application if a request for extradition and the documents specified in Article 9 have not been received. This stipulation shall not prevent the institution of proceedings with a view to extraditing the person sought if the request and documents are subsequently received.

#### Article 12

(1) A person extradited under the present Treaty shall not be detained, tried or punished in the territory of the requesting State for an offense other than that for which extradition has been granted nor be extradited by that State to a third State unless:

- (i) He has left the territory of the requesting State after his extradition and has voluntarily return to it;
- (ii) He has not left the territory of the requesting State within thirty days after being free to do so; or
- (iii) The requested State has consented to his detention, trial, punishment for an offense other than that for which extradition was granted or to his extradition to a third State, provided such other offense is covered by Article 2.

(2) The foregoing shall not apply to offenses committed after the extradition.

diplomatique. La demande d'arrestation doit donner le signalement de l'individu recherché, indiquer qu'on se propose, de demander l'extradition de cet individu, indiquer si un mandat d'arrêt a été émis contre lui ou s'il a été déclaré coupable aux termes d'un jugement et fournir, le cas échéant, les autres renseignements qui seraient nécessaires pour justifier l'émission d'un mandat d'arrêt si l'infraction avait été commise dans le territoire de l'État requis ou si l'individu recherché y avait été condamné.

(2) Dès réception d'une telle demande, l'État requis prend les mesures nécessaires pour assurer l'arrestation de l'individu réclamé.

(3) Un individu arrêté est mis en liberté soixante (60) jours après son arrestation en vertu de la demande si une demande d'extradition accompagnée des documents visés à l'article 9 n'a pas été reçue. Cette disposition n'empêche pas l'introduction des procédures d'extradition de l'individu si demande et documents sont reçus par la suite.

#### Article 12

(1) Un individu extradé en vertu du présent Traité ne doit être ni détenu, ni jugé, ni puni sur le territoire de l'État requérant pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition et ne peut non plus être livré par ledit État à un État tiers, sauf:

- (i) S'il a quitté le territoire de l'État requérant après son extradition et y est revenu volontairement;
- (ii) S'il n'a pas quitté le territoire de l'État requérant dans un délai de trente jours après être devenu libre de le faire; ou
- (iii) Si l'État requis a consenti soit à ce qu'il soit détenu, jugé et puni pour une infraction autre que celle ayant motivé son extradition, soit à ce qu'il soit livré à un État tiers, à condition que cette autre infraction soit couverte par l'Article 2.

(2) Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux infractions commises après l'extradition.