

Karleton Lewis Armstrong (Applicant)

v.

The State of Wisconsin and The United States of America (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow J., Cameron and Sweet D.JJ.—Toronto, December 5, 6, 7, 8 and 9, 1972; Ottawa, January 5, 1973.

Extradition—Civil rights—Judicial review—Extradition hearing—Alleged murder committed in Wisconsin—Affidavits admitted in evidence—No opportunity given fugitive to cross-examine deponents—Whether denial of “due process of law” and of fundamental justice—Whether category of crime in Wisconsin required to be proved—Whether crime of political character—Canada-U.S.A. extradition treaty—Judge without authority to decide—Extradition Act, R.S. 1970, c. E-21, s. 16—Canadian Bill of Rights, s. 1(a), 2(e).

Application was made under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside a committal warrant issued by an extradition judge for the extradition of a fugitive to the United States to be tried for arson and murder committed in the State of Wisconsin.

Held, dismissing the application:

1. Section 16 of the *Extradition Act* permits affidavits to be admitted in evidence on an extradition hearing, and failure to afford the fugitive an opportunity to cross-examine the deponents is not a denial of due process of law guaranteed by section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* nor of his right under section 2(e) thereof to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. *Curr v. The Queen* [1972] S.C.R. 889; *University of Ceylon v. Fernando* [1960] 1 W.L.R. 223, discussed.

2. If, as here, the evidence establishes a *prima facie* case of murder by the law of Canada, the extradition judge is not required to determine the category of the alleged murder by the law of Wisconsin.

3. Having regard to the provisions of the extradition treaty between Canada and the United States of America and the provisions of the *Extradition Act*, an extradition judge is not authorized to decide that the offence of which a fugitive is accused is of a political character or that it is for that reason not an extradition crime or to discharge the fugitive for that reason. *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149; *Re Siletti* (1902) 71 L.J.K.B. 935; *R. v. Governor of Brixton Prison, ex parte Kolczynski* [1955] 1 All E.R. 31; *Re Louis Levi* (1897) 1 C.C.C. 74, discussed.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

C. Ruby and E. L. Greenspan for applicant.

Karleton Lewis Armstrong (Requérant)

c.

L'État du Wisconsin et les États-Unis d'Amérique (Intimés)

Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges suppléants Cameron et Sweet—Toronto, les 5, 6, 7, 8 et 9 décembre 1972; Ottawa, le 5 janvier 1973.

Extradition—Droits civils—Examen judiciaire—Audition d'extradition—Prétendu meurtre commis au Wisconsin—Affidavits admis en preuve—Aucune possibilité accordée au fugitif de contre-interroger les déposants—Y a-t-il eu déni de l'«application régulière de la loi» et de la justice fondamentale—Faut-il prouver la catégorie du crime au Wisconsin—S'agit-il d'un crime à caractère politique—Traité d'extradition entre le Canada et les É.-U.—Le juge n'a pas le pouvoir d'en décider—Loi sur l'extradition, S.R. 1970, c. E-21, art. 16—Déclaration canadienne des droits, art. 1a), 2e).

d Une demande a été introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant l'annulation d'un mandat d'incarcération délivré par un juge d'extradition en vue de l'extradition vers les États-Unis d'un fugitif poursuivi pour incendie volontaire et meurtre dans l'État du Wisconsin.

e Arrêt: la demande est rejetée:

1. L'article 16 de la *Loi sur l'extradition* permet l'admission d'affidavits à titre de preuve au cours d'une audience d'extradition. Omettre d'accorder au fugitif la possibilité de contre-interroger les déposants n'est pas un déni de l'application régulière de la loi garantie par l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* ni de son droit, en vertu de l'article 2e) de cette dernière, à une audition impartiale selon les principes de justice fondamentale. Arrêts analysés: *Curr c. La Reine* [1972] R.C.S. 889; *University of Ceylon c. Fernando* [1960] 1 W.L.R. 223.

g 2. Si, comme en l'espèce, la preuve indique qu'il s'agit, *prima facie*, d'un meurtre en vertu du droit canadien, le juge d'extradition n'est pas tenu de déterminer la catégorie du prétendu meurtre aux termes du droit du Wisconsin.

h 3. Étant donné les dispositions du traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis d'Amérique et celles de la *Loi sur l'extradition*, un juge d'extradition n'a pas le pouvoir de décider que l'infraction dont on accuse un fugitif a un caractère politique, ou que c'est pour cette raison que ce crime n'entraîne pas l'extradition, ou de libérer le fugitif pour ce motif. Arrêts analysés: *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149; *Re Siletti* (1902) 71 L.J.K.B. 935; *R. c. Governor of Brixton Prison, ex parte Kolczynski* [1955] 1 All E.R. 31; *Re Louis Levi* (1897) 1 C.C.C. 74.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

C. Ruby et E. L. Greenspan pour le requérant.

A. M. Cooper, Q.C., for respondents.

SOLICITORS:

Pomerant, Pomerant and Greenspan,
Toronto, for applicant.

A. M. Cooper, Toronto, for respondents.

THURLOW J.—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a warrant issued under the *Extradition Act* by Judge H. Waisberg committing the applicant, Karleton Lewis Armstrong, to prison to await his extradition to the United States for trial on four charges of arson and one charge of murder contrary to the statutes of the State of Wisconsin.

The application was based on seven grounds which I shall set out and deal with in turn but before doing so it seems desirable, in view of some of the arguments that were presented, to re-emphasize that a section 28 application is not an appeal. It bears some resemblance to an appeal on a question of law but the Court is not empowered on such an application to review the decision on questions of fact save to the limited extent mentioned in section 28(1)(c) or to substitute its own judgment on questions of fact or to give the judgment that the tribunal against whose decision the proceeding is brought should have given. Moreover, the relief that is obtainable may be afforded only on the grounds set out in section 28, that is to say, on the basis that the tribunal whose decision or order is attacked:

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

The first of the seven points raised was alleged error in law on the part of Judge Waisberg in accepting into evidence and acting upon

A. M. Cooper, c.r., pour les intimés.

PROCUREURS:

Pomerant, Pomerant et Greenspan,
Toronto, pour le requérant.

A. M. Cooper, Toronto, pour les intimés.

LE JUGE THURLOW—Il s'agit en l'espèce d'une demande introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à obtenir l'examen et l'annulation d'un mandat lancé en vertu de la *Loi sur l'extradition* par le juge H. Waisberg pour faire incarcérer le requérant, Karleton Lewis Armstrong, en attendant son extradition aux États-Unis pour être jugé sous quatre accusations d'incendie volontaire et d'une accusation de meurtre, infractions que prévoient les lois de l'État du Wisconsin.

La demande est fondée sur sept motifs que j'exposerai successivement et traiterai à tour de rôle mais, avant de ce faire, il semble souhaitable, vu certains arguments qui ont été présentés, d'insister sur le fait qu'une demande introduite en vertu de l'article 28 n'est pas un appel. Elle ressemble par certains aspects à un appel sur une question de droit, mais la Cour n'a pas le pouvoir d'examiner la décision sur les questions de fait dans une demande de ce genre, sauf dans les limites prévues à l'article 28(1)(c). Elle ne peut pas non plus substituer son propre jugement sur les questions de fait ni rendre la décision que le tribunal dont la décision est attaquée aurait dû rendre. En outre, elle ne peut accorder un redressement qu'en fonction des motifs prévus à l'article 28, c'est-à-dire, en invoquant que le tribunal dont la décision ou l'ordonnance est contestée:

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Le premier des sept points soulevés était une prétendue erreur de droit du juge Waisberg qui a accepté à titre de preuve les affidavits appor-

affidavits tendered in support of the charges without permitting the applicant full opportunity to cross-examine the witnesses who gave their evidence by way of those affidavits. The submission of the applicant was that though on the face of it section 16 of the *Extradition Act* permits the reception of such affidavits into evidence, and though the jurisprudence in Canada since 1877 confirms the practice of admitting them, it has nevertheless become necessary since the enactment of the *Canadian Bill of Rights*, either to hold section 16 inoperative or to so construe it as to render such affidavits inadmissible when no opportunity has been afforded to the fugitive to cross-examine the deponents. It was urged that without such an opportunity being afforded the admission of the affidavits constitutes (1) an infringement of the fugitive's right under section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* to enjoy his liberty and not to be deprived of it without due process of law; and (2) a deprivation of his right under section 2(e) of that statute to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights.

Turning first to section 1(a) I do not think as a matter of interpretation that the "due process" provision of that section in its relation to extradition proceedings calls for any further or different legal process or any process of a higher standard than prevailed in such proceedings prior to its enactment saving if and in so far as the provisions of section 2 may have grafted on what was formerly regarded as "due process" of law requirements of a higher standard than formerly prevailed for the protection of the human rights and fundamental freedoms of the individual recognized and declared by section 1(a). (See *Curr v. The Queen* [1972] S.C.R. 889 per Ritchie J. at page 914 and per Laskin J. at page 892.) If section 2(e) imposed some new requirement which is not observed the procedure may not be "due process" within section 1(a) but, if it does not, it does not seem to me that it can be affirmed that a failure of "due process" is involved when the established legal procedure has been followed. The substantial question to be resolved on the *Bill of Rights* as I see it is therefore whether the established procedure involved the denial to the applicant

tés à l'appui des accusations sans permettre au requérant de contre-interroger les auteurs de ces affidavits. Selon le requérant, bien qu'à première vue, l'article 16 de la *Loi sur l'extradition* permette de recevoir de tels affidavits en preuve et bien que, depuis 1877, la jurisprudence canadienne confirme cette pratique, il est nécessaire depuis la promulgation de la *Déclaration canadienne des droits* de considérer l'article 16 inopérant ou de l'interpréter de façon à ce que de tels affidavits ne soient pas admissibles quand le fugitif n'a pas eu la possibilité de contre-interroger les déposants. On a fait valoir que si l'on n'accorde pas cette possibilité, admettre les affidavits constitue (1) en vertu de l'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*, une transgression du droit du fugitif de jouir de sa liberté et de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi; et (2) en vertu de l'article 2e) de cette loi, une privation de son droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits.

Examinons tout d'abord l'article 1a). Je ne pense pas que la disposition de cet article relative à l'«application régulière» de la loi, dans la mesure où elle s'applique aux procédures d'extradition, puisse s'interpréter comme imposant une procédure judiciaire différente ou plus protectrice que celle utilisée dans de telles procédures avant l'adoption de cet article. Toutefois, il faut envisager que les dispositions de l'article 2 ont pu greffer sur ce qu'on considérait jusque-là comme étant l'«application régulière» de la loi, des exigences plus grandes que celles qui prévalaient antérieurement à l'égard de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de l'individu que reconnaît et sanctionne l'article 1a). (Voir dans l'arrêt *Curr c. La Reine* [1972] R.C.S. 889, les jugements du juge Ritchie, page 914, et du juge Laskin, page 892.) Si l'article 2e) a imposé de nouvelles exigences qui n'ont pas été observées, la procédure peut ne pas être une «application régulière» de la loi au sens de l'article 1a) mais, s'il n'en impose pas, il ne me semble pas qu'on puisse soutenir qu'il n'y a pas eu une «application régulière» de la loi si l'on a suivi la procédure judiciaire établie. A

of his right under section 2(e) to “a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.”

As applied to a case of this kind the meaning of this expression in my opinion does not imply anything different in substance from that of the expression “a principle of natural justice” in section 28(1)(a) of the *Federal Court Act*. Both expressions imply a certain standard of procedure which includes apprising the individual of what it is that is charged against him and of the facts to be considered in support of the accusation and affording him a fair opportunity to answer such facts before a decision determining his rights or obligations is reached. It has frequently been said that this does not necessarily call for a formal trial or trial procedures and it is abundantly clear that what is required to give effect to the principles involved depends on the particular situation. A useful summary of this is found in the judgment of the Privy Council in *University of Ceylon v. Fernando* [1960] 1 W.L.R. 223 at page 231, a case which involved alleged denial of cross-examination, where Lord Jenkins said:

Accordingly (apart from a subsidiary question as to the jurisdiction of the courts in Ceylon to grant declaratory relief in such a case), the present appeal resolves itself into the question whether this inquiry was conducted with due regard to the rights accorded by the principles of natural justice to the plaintiff as the person against whom it was directed.

These rights have been defined in varying language in a large number of cases covering a wide field. Their Lordships do not propose to review these authorities at length, but would observe that the question whether the requirements of natural justice have been met by the procedure adopted in any given case must depend to a great extent on the facts and circumstances of the case in point. As Tucker L.J. said in *Russell v. Duke of Norfolk* (1948) 65 T.L.R. 225, 231;

There are, in my view, no words which are of universal application to every kind of inquiry and every kind of domestic tribunal. The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature

mon avis, la question de fond à résoudre quant à la *Déclaration des droits* consiste donc à déterminer si la procédure établie implique un déni du droit du requérant à «une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations», que lui confère l'article 2 e).

A mon avis, dans une affaire de ce genre, cette expression n'a pas un sens fondamentalement différent de celui de l'expression «un principe de justice naturelle» de l'article 28(1)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ces deux expressions supposent une procédure respectant certains principes tels la notification de la nature de l'accusation à la personne concernée et la communication des faits sur lesquels se fonde l'accusation. Elles supposent en outre qu'on donne à cette personne l'occasion de présenter sa défense avant qu'une décision relative à ses droits et obligations ne soit rendue. On a souvent dit que de telles règles n'exigent pas nécessairement un procès formel ou des procédures judiciaires et il est manifeste qu'on détermine, en fonction de chaque situation particulière, ce qui est nécessaire pour respecter les principes en question. On trouve un résumé utile de ces principes dans la décision du Conseil privé dans l'affaire *University of Ceylon c. Fernando* [1960] 1 W.L.R. 223 à la page 231. Dans cette affaire, relative au droit de contre-interroger, Lord Jenkins a déclaré:

[TRADUCTION] Par conséquent (sauf la question subsidiaire relative à la compétence des tribunaux du Ceylan de prononcer un jugement déclaratoire dans une affaire de ce genre), le présent appel soulève seulement la question de savoir si l'on a mené cette enquête en tenant compte des droits que les principes de justice naturelle attribuent au demandeur en sa qualité de personne visée par cette enquête.

Ces droits ont été définis de façons diverses dans un grand nombre d'affaires couvrant un vaste domaine. Sans examiner longuement tous ces précédents, leurs Seigneuries veulent toutefois souligner que la question de savoir si l'on a respecté les règles de la justice naturelle par la procédure adoptée dans une affaire donnée doit dépendre dans une large mesure des faits et des circonstances de l'affaire en question. Comme le Lord juge Tucker déclarait dans l'arrêt *Russell c. Duke of Norfolk* (1948) 65 T.L.R. 225, à la p. 231:

A mon avis, il n'existe pas de termes universellement applicables à tous les genres d'enquêtes et à tous les genres d'organismes disciplinaires. Les exigences de la justice naturelle doivent dépendre des circonstances de

of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth.

In the earlier case of *General Medical Council v. Spackman* [1943] A.C. 627, 638; Lord Atkin expressed a similar view in these words:

Some analogy exists, no doubt, between the various procedures of this and other not strictly judicial bodies, but I cannot think that the procedure which may be very just in deciding whether to close a school or an insanitary house is necessarily right in deciding a charge of infamous conduct against a professional man. I would, therefore, demur to any suggestion that the words of Lord Loreburn L.C. in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179, 182; afford a complete guide to the General Medical Council in the exercise of their duties.

With these reservations as to the utility of general definitions in this branch of the law, it appears to their Lordships that Lord Loreburn's much quoted statement in *Board of Education v. Rice* still affords as good a general definition as any of the nature of and limits upon the requirements of natural justice in this kind of case. Its effect is conveniently stated in this passage from the speech of Viscount Haldane L.C. in *Local Government Board v. Arlidge* [1915] A.C. 120, 132-133; where he cites it with approval in the following words:

I agree with the view expressed in an analogous case by my noble and learned friend Lord Loreburn. In *Board of Education v. Rice* he laid down that, in disposing of a question which was the subject of an appeal to it, the Board of Education was under a duty to act in good faith, and to listen fairly to both sides, inasmuch as that was a duty which lay on every one who decided anything. But he went on to say that he did not think it was bound to treat such a question as though it were a trial. The Board had no power to administer an oath, and need not examine witnesses. It could, he thought, obtain information in any way it thought best, always giving a fair opportunity to those who were parties in the controversy to correct or contradict any relevant statement prejudicial to their view.

From the many other citations which might be made, their Lordships would select the following succinct statement from the judgment of this Board in *De Verteuil v. Knaggs* [1918] A.C. 557, 560;:

Their Lordships are of opinion that in making such an inquiry there is, apart from special circumstances, a duty of giving to any person against whom the complaint is made a fair opportunity to make any relevant statement which he may desire to bring forward and a fair opportunity to correct or controvert any relevant statement brought forward to his prejudice.

The last general statement as to the requirements of natural justice to which their Lordships would refer is that of Harman J. (as he then was) in *Byrne v. Kinematograph Renters Society Ltd.*, [1958] 1 W.L.R. 762, 784; of which

l'affaire, de la nature de l'enquête, des règles régissant les tribunaux, de l'objet du litige, etc.

Dans un arrêt antérieur, *General Medical Council c. Spackman* [1943] A.C. 627, à la p. 638, Lord Atkin a exprimé un point de vue semblable dans les termes suivants:

a Sans aucun doute, il existe certaines analogies entre les différentes procédures de cet organisme et celles d'autres organismes quasi judiciaires; mais je ne pense pas que la procédure qui peut être très appropriée quand il s'agit de décider de fermer une école ou une maison insalubre, l'est nécessairement quand il s'agit de juger une accusation de conduite infamante contre un membre d'une profession libérale. Je m'oppose donc à l'idée que les termes employés par Lord Loreburn dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179, à la p. 182, constituent un guide complet sur les procédures que le General Medical Council doit suivre dans l'exercice de ses fonctions.

b En tenant compte de ces réserves quant à l'utilité de définitions générales dans cette branche du droit, il semble à leurs Seigneuries que la célèbre déclaration de Lord Loreburn dans l'affaire *Board of Education c. Rice* offre malgré tout une définition générale aussi bonne que possible de la nature et des limites des règles de la justice naturelle dans ce genre d'affaire. Le vicomte Haldane, lord chancelier, qui cite en approuvant un extrait de cette affaire, en expose les effets de façon commode dans un extrait de l'arrêt *Local Government Board c. Arlidge* [1915] A.C. 120, aux pp. 132 et 133. Il déclare en effet:

c Je partage l'opinion exprimée dans une affaire analogue par mon savant et noble ami Lord Loreburn. Dans l'arrêt *Board of Education c. Rice*, il a déclaré qu'en statuant sur une question faisant l'objet d'un appel devant le Board of Education, ce dernier était tenu d'agir de bonne foi et d'entendre équitablement les deux parties. C'est en effet un devoir incombant à quiconque statue sur une question. Mais il ajoute par la suite qu'il ne pensait pas que le Conseil fût tenu de traiter une question comme s'il s'agissait d'un procès. Le Conseil n'avait pas le pouvoir de faire prêter serment et n'était pas tenu d'interroger des témoins. Il estimait qu'il pouvait obtenir des renseignements de la façon qu'il croyait la plus appropriée, tout en accordant toujours une occasion raisonnable aux parties au litige de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente préjudiciable à leur point de vue.

d Parmi les multiples autres déclarations qu'on pourrait citer, leurs Seigneuries ont choisi la déclaration succincte tirée d'une décision de cette cour dans l'affaire *De Verteuil c. Knaggs* [1918] A.C. 557, à la p. 560:

e Leurs Seigneuries estiment qu'au cours d'une enquête de ce genre, en l'absence de circonstances particulières, on doit accorder à toute personne contre qui une plainte est portée l'occasion raisonnable de faire les déclarations pertinentes qu'elle peut désirer faire, et de corriger ou de discuter toute déclaration pertinente faite à son détriment.

f La dernière déclaration générale relative aux règles de la justice naturelle à laquelle leurs Seigneuries se réfèrent en l'approuvant, est celle du juge Harman (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Byrne c. Kinematograph Renters Society*

their Lordships would express their approval. The learned judge said this:

What then are the requirements of natural justice in a case of this kind? First, I think that the person accused should know the nature of the accusation made; secondly, that he should be given an opportunity to state his case; and, thirdly, of course, that the tribunal should act in good faith. I do not myself think that there really is anything more.

The particular problem here is to apply these principles to extradition proceedings in which evidence of the commission of the alleged extradition crime is given by affidavit without opportunity to the fugitive to cross-examine.

Adverting to the second, third and fourth requirements referred to in the passage cited by Lord Jenkins from *Russell v. Duke of Norfolk* it is to be observed that in the proceedings before an extradition judge the nature of the inquiry to be made, the rules under which the tribunal is to act and the subject-matter to be dealt with by it are all matters prescribed by statute. The statute provides that the extradition judge is to hear the case in the same manner, as nearly as may be, as if the fugitive was brought before a justice of the peace charged with an indictable offence committed in Canada. The proceeding is thus not a trial of guilt or innocence but is in the nature of an inquiry. The extradition judge is to receive upon oath the evidence of any witness tendered to show the truth of the charge and in like manner is to receive any evidence tendered to show that the crime of which the fugitive is accused is an offence of a political character or is for any other reason not an extradition crime or that the proceedings are being taken with a view to prosecute or punish him for an offence of a political character. With respect to any witnesses called by the prosecution there is no reason to doubt that in this procedure the right of the fugitive to cross-examine arises as it does under section 468(1)(a) of the *Criminal Code*. Such right of cross-examination, however, has its origin not in the requirements of natural justice but in the statute, just as the whole procedure for preliminary inquiries is statutory, and the right to cross-examine arises only in so far as the statute provides for it. There are other types of admissible evidence in respect of which

Ltd., [1958] 1 W.L.R. 762, à la p. 784. Le savant juge déclarait en l'espèce:

Quelles sont donc les règles de la justice naturelle dans une affaire de ce genre? Tout d'abord, j'estime que l'accusé devrait connaître la nature de l'accusation portée contre lui; en deuxième lieu, il devrait avoir la possibilité de présenter sa cause; en troisième lieu, il va de soi que le tribunal doit agir de bonne foi. Pour ma part, je ne pense vraiment pas que cela implique autre chose.

Le problème précis soulevé en l'espèce est celui de l'application de ces principes aux procédures d'extradition dans lesquelles la preuve de la perpétration d'un prétendu crime entraînant l'extradition est apportée par affidavit sans que le fugitif ait l'occasion de contre-interroger le signataire.

Quant aux deuxième, troisième et quatrième facteurs dont dépendent les exigences de justice naturelle suivant le passage cité par Lord Jenkins tiré de l'arrêt *Russell c. Duke of Norfolk*, il convient de remarquer qu'au cours des procédures devant un juge d'extradition, la nature de l'enquête qu'on doit mener, les règles en vertu desquelles le tribunal doit statuer et l'objet des procédures sont des questions prévues par la loi. La loi prévoit que le juge d'extradition doit entendre la cause de la même manière, autant que possible, que si le fugitif était traduit devant un juge de paix sous accusation d'un acte criminel commis au Canada. La procédure ne vise donc pas à démontrer la culpabilité ou l'innocence du prévenu, mais elle a la nature d'une enquête. Le juge d'extradition doit recevoir sous serment le témoignage de tout témoin, offert pour prouver la vérité de l'accusation; de la même manière, il doit recevoir tout témoignage offert pour prouver que le crime dont le fugitif est accusé est une infraction de nature politique, ou n'est pas, pour quelque autre motif, un crime entraînant l'extradition, ou que les procédures sont exercées dans le but de le poursuivre ou de le punir pour une infraction de nature politique. En ce qui concerne tout témoin à charge, rien ne permet de douter que, dans cette procédure, le fugitif ait le droit de le contre-interroger comme le permet l'article 468(1)a du *Code criminel*. Toutefois, ce droit de contre-interroger ne tire pas son origine des règles de la justice naturelle mais de la loi; l'ensemble de la procédure relative aux enquêtes préliminaires est d'origine législative et le

no right of testing by cross-examination arises at preliminary hearings and while the *Extradition Act* provides that the procedure is to follow that of a preliminary inquiry it is to do so only as nearly as may be, and the use in such proceedings of affidavits in proof of the alleged crime is specifically provided for. If the proceedings were in the nature of a trial on the subject of guilt or innocence the absence of a right or opportunity to test the evidence of the applicants by cross-examination might well be a serious objection to the fairness and justice of such a rule but, as already pointed out, that is not the situation. The hearing is a mere inquiry and what the extradition judge has to determine is not the guilt or innocence of the fugitive but the question whether the evidence produced would justify his committal for trial. The fugitive is entitled to be made aware, by the reading of the affidavits presented, of the case against him, upon which his extradition for trial may be ordered, but he is not required to answer that case and even if he elects to do so, by evidence or otherwise, the judge's function remains the same. He is not empowered to decide the merits of guilt or innocence, or to pass upon the credibility of witnesses but simply to determine whether there is a sufficient case against the fugitive to justify his committal. The trial and determination of the fugitive's rights with respect to the charge are left to the trial court.

Having regard to these features of the nature of an extradition proceeding, the rules under which the tribunal acts and the subject-matter that is being dealt with, it does not seem to me that any denial of natural or fundamental justice for the determination of the fugitive's rights is involved in his not being afforded an opportunity to cross-examine the deponents. He is being apprised of what he is to face when his trial is held, and he is afforded an opportunity to state, if he wishes to do so, his side of the

droit de contre-interroger lors d'une enquête préliminaire n'existe que dans la mesure où la loi le prévoit. Il est possible d'admettre d'autres types de dépositions qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contre-interrogatoire au cours des enquêtes préliminaires et, bien que la *Loi sur l'extradition* prévoit que la procédure doit se conformer à celle d'une enquête préliminaire, elle ne doit le faire que dans la mesure du possible. En outre, la loi prévoit expressément l'utilisation au cours de ces procédures d'affidavits prouvant le prétendu crime. S'il s'agissait de procédures ayant la nature d'un procès portant sur la culpabilité ou sur l'innocence du prévenu, on pourrait invoquer que l'absence du droit ou de la possibilité de soumettre la preuve des requérants à l'épreuve du contre-interrogatoire est une objection sérieuse à l'équité et à la justice d'une telle règle, mais, comme je l'ai déjà souligné, telle n'est pas la situation ici. L'audition est une simple enquête et ce n'est pas sur la culpabilité ou l'innocence du fugitif que le juge d'extradition doit statuer, mais sur la question de savoir si la preuve soumise justifie sa détention préventive. Par la lecture des affidavits déposés, le fugitif a le droit de prendre connaissance des faits dont on l'accuse qui pourraient justifier qu'on ordonne son extradition pour qu'il passe en jugement. Il n'est toutefois pas tenu de répondre à l'accusation et, même s'il choisit de le faire, en présentant des preuves ou d'une autre façon, la fonction du juge reste la même. Il n'a pas le pouvoir de statuer au fond sur la culpabilité ou l'innocence ou sur la crédibilité des témoins, mais simplement de déterminer s'il existe une cause justifiant l'incarcération du fugitif. C'est au juge du procès qu'il revient de juger et de fixer les droits du fugitif relativement à l'accusation.

Compte tenu de ces éléments particuliers de la procédure d'extradition, des règles en vertu desquelles le tribunal statue et de l'objet de la procédure, il ne me semble pas que le fait de ne pas accorder à un fugitif l'occasion de contre-interroger les déposants constitue un déni de justice naturelle ou fondamentale. On porte à sa connaissance ce à quoi il devra faire face lors de son procès et il a la possibilité de présenter, s'il le désire, son point de vue sur la question ainsi que souligner les faiblesses ou les lacunes de la

matter as well as to point out weaknesses or gaps in the evidence presented and to urge reasons why he should not be required to face trial in the demanding state. The existence of an extradition arrangement with the country seeking the extradition must, as I see it, be taken as recognition by this country of the fundamental fairness of the procedures of the requesting country for the determination of the fugitive's guilt or innocence.

Moreover, adverting now to the first of the requirements of natural justice referred to in the passage cited from *Russell v. Duke of Norfolk*, there is no occasion in the extradition procedure to establish the guilt of the fugitive beyond reasonable doubt and the procedure is not to be regarded as one in which techniques which play an important part in a criminal trial for the demolition of a prosecution case are appropriate or required. Demolition of a prosecution case by successful cross-examination of the prosecution witnesses is of the first importance where the issue of guilt or innocence is being tried and particularly so where that issue turns on whether the evidence of a prosecution witness or witnesses is to be believed in preference to that of witnesses for the defence. Here no such issue ever arose or could arise. Not only was the guilt or innocence of the fugitive not being tried but there never was any question before the extradition judge of a denial of guilt by the defence to be weighed against the evidence contained in the affidavits in question. I do not think therefore that the failure to afford the applicant an opportunity to cross-examine the applicants in a proceeding of the kind here in question constituted a denial of natural justice within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* or of "fundamental justice for the determination of his rights" within the meaning of the *Canadian Bill of Rights*.

The second and third points raised by the applicant relate to the charge of murder and may be dealt with together. The alleged murder was the killing of Dr. Robert Fassnacht who

preuve déposée et insister sur les motifs pour lesquels il ne devrait pas être jugé dans l'État requérant. A mon avis, on doit considérer l'existence d'une convention d'extradition avec le pays recherchant l'extradition comme une reconnaissance par notre pays de l'équité fondamentale des procédures judiciaires du pays requérant pour statuer sur la culpabilité ou l'innocence du fugitif.

J'en viens maintenant au premier des facteurs dont, suivant le passage tiré de l'arrêt *Russell c. Duke of Norfolk*, dépendent les exigences de la justice naturelle. La procédure d'extradition ne permet pas d'établir la culpabilité du fugitif hors de tout doute raisonnable. Il ne faut pas considérer cette procédure comme étant une procédure dans laquelle les techniques qui jouent un rôle important dans le procès criminel, pour la réfutation de la thèse de l'accusation, soient appropriées ou nécessaires. La réfutation de la thèse de l'accusation au moyen d'un contre-interrogatoire réussi des témoins à charge est de première importance quand on juge la question de l'innocence ou de la culpabilité. Ceci est particulièrement important quand la question tourne autour du point de savoir si l'on doit croire le témoignage des témoins à charge de préférence à celui des témoins de la défense. Aucune question de ce genre ne se posait ou ne pouvait se poser. On n'avait pas à décider de la culpabilité ou de l'innocence du fugitif, en outre, le juge d'extradition n'avait pas eu à trancher entre une dénégation de culpabilité de la part de la défense et les preuves contenues dans les affidavits en question. En conséquence, je ne pense pas que le fait de ne pas avoir accordé au requérant l'occasion de contre-interroger ceux qui ont demandé l'extradition dans la procédure qui nous est soumise, constitue un manquement aux principes de justice naturelle au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou aux «principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits» au sens de la *Déclaration canadienne des droits*.

Les deuxième et troisième arguments soulevés par le requérant portent sur l'accusation de meurtre. On peut les examiner ensemble. Il s'agit du prétendu homicide du Dr Robert Fass-

was in a building known as Sterling Hall when the applicant, and three others, allegedly placed on a ramp adjacent to the building, and detonated, a bomb equivalent to some 3,400 sticks of dynamite thereby causing severe damage to the building and killing Dr. Fassnacht. A few minutes before the explosion someone telephoned to Madison police a message as follows:

O.K. pigs, now listen and listen good. There is a bomb in the Army Math Research Centre, the University, set to go off in five minutes. Clear the building. Get everyone out. Warn the hospital. This is no bullshit, man.

There is *prima facie* evidence that the applicant was one of the persons directly involved in and responsible for the bombing. There was also evidence that Dr. Fassnacht was either in or near his laboratory on the ground floor level of the building near the spot where the bomb was detonated, that there were lights burning in his laboratory and that at ground level one could see through the windows into the laboratory. The evidence further showed that Wisconsin law distinguishes between murder with intent to kill, known as first degree murder, murder by causing death to another person by conduct imminently dangerous to another and evincing a depraved mind, regardless of human life, known as second degree murder, and murder in the course of committing or attempting to commit a felony by causing the death of another as a natural and probable consequence of the commission of or attempt to commit the felony, known as third degree murder and that the maximum punishment that may be imposed varies according to the degree of the murder.

The two points raised by the applicant were that the learned judge erred (1) in refusing to decide whether or not there was sufficient evidence to justify the extradition of the applicant on the specific charge for which extradition was sought, namely first degree murder, and (2) in holding that the facts presented amounted to a *prima facie* case of murder according to the law of Canada.

In my opinion the placing and detonation of such a bomb in the circumstances disclosed by the evidence in close proximity to a building in

nacht qui se trouvait dans l'édifice Sterling Hall quand le requérant, et trois autres personnes, ont prétendument fait exploser une bombe d'une puissance équivalente à 3,400 bâtons de dynamite après l'avoir placée sur une rampe adjacente à l'édifice, causant ainsi de graves dommages au bâtiment et la mort du Dr Fassnacht. Quelques minutes avant l'explosion, quelqu'un a téléphoné le message suivant à la police de Madison:

[TRADUCTION] Bande de salauds, écoutez, écoutez bien. Il y a une bombe dans le Centre de recherches mathématiques de l'Armée à l'Université. Elle doit exploser dans cinq minutes. Faites évacuer le bâtiment, que tout le monde sorte, avertissez l'hôpital. C'est pas de la blague.

Il existe un commencement de preuve que le requérant était une des personnes directement impliquées et responsables de l'affaire de la bombe. On détient aussi la preuve que le Dr Fassnacht se trouvait soit dans son laboratoire soit tout près, au rez-de-chaussée du bâtiment, près de l'endroit où la bombe a explosé, que les lumières étaient allumées dans son laboratoire et que, du rez-de-chaussée, on pouvait voir l'intérieur du laboratoire par les fenêtres. En outre, la preuve indique qu'au Wisconsin, on fait une distinction entre l'homicide volontaire, appelé meurtre du premier degré et l'homicide par suite d'une conduite éminemment dangereuse pour les autres et notant un esprit dépravé et peu soucieux de la vie humaine, appelé meurtre du second degré, d'une part, et l'homicide se produisant au cours de la perpétration d'un complot ou d'une tentative de complot entraînant comme conséquence naturelle la mort d'autres personnes, appelé meurtre du troisième degré, d'autre part. En outre, la peine maximale qui peut être imposée varie selon le degré du meurtre.

Selon le requérant, le savant juge a commis deux erreurs, la première en refusant de décider si la preuve était suffisante pour justifier l'extradition du requérant d'après l'accusation précise pour laquelle on demandait l'extradition, savoir un meurtre du premier degré, et la deuxième en décidant que les faits allégués établissaient un commencement de preuve d'homicide d'après le droit canadien.

A mon avis, le fait de placer et de faire exploser une bombe dans les circonstances révélées par la preuve, à proximité d'un bâti-

which there were likely to be people, is evidence upon which a jury in Canada might conclude either that the perpetrator intended to cause the death of persons known to be in the building or neighbourhood—the message to the Madison police from which counsel for the applicant sought to draw inferences favourable to his client being, as thus adopted, some evidence of knowledge that there were persons in the building at the time of the placing of the bomb—or that the placing and detonating of the bomb for the unlawful purpose of destroying the building was conduct which the perpetrators knew or ought to have known to be likely to cause the death of persons in or near the building, in any of which cases it would be open to the jury to return a verdict of guilty of murder. In my view therefore there is no merit in the applicant's contention that the facts would not warrant committal for trial on a charge of murder in Canada and to my mind there is nothing in *R. v. Hughes* (1951) 84 C.L.R. 170 on which applicant's counsel relied, which would serve to support his contention.

Nor do I think there is substance in the contention that the learned judge should have determined the category of the alleged murder under Wisconsin law. The treaty provides for extradition for murder and section 18(1)(b) of the *Extradition Act* provides for committal by the extradition judge if such evidence of the extradition crime is produced as would according to the law of Canada, subject to Part I of the Act, justify committal for trial if the crime had been committed in Canada. The extradition crime here in question is murder in the killing of Dr. Fassnacht and as the evidence would establish a *prima facie* case had the killing occurred in Canada the test prescribed by section 18(1)(b), as I see it, is satisfied. From that point it is for the courts of Wisconsin to determine into what category of murder, if any, the alleged offence falls under the law of that state and there was and is no necessity for the extradition judge to determine it. Cases could undoubtedly arise where what a requesting state alleges to be murder under its law would not amount to the offence of murder within the meaning of an

ment où il est probable qu'il y ait des gens, constitue une preuve d'après laquelle un jury canadien pourrait tirer deux types de conclusions. D'une part, l'auteur avait l'intention de causer la mort des personnes qu'il savait être dans le bâtiment ou dans le voisinage; le message envoyé à la police de Madison dont l'avocat du requérant cherchait à tirer des conclusions favorables à son client indique, si on le prend littéralement, qu'il savait qu'il y avait des personnes dans le bâtiment au moment où il a placé la bombe. D'autre part, les auteurs savaient ou auraient dû savoir que le fait de placer la bombe et de la faire exploser dans le but illégal de détruire le bâtiment pouvait entraîner la mort des personnes se trouvant dans le bâtiment ou aux abords de ce dernier. Dans les deux cas, le jury aurait la possibilité de rendre un verdict de meurtre. A mon avis, la prétention du requérant selon laquelle les faits n'auraient pas entraîné sa détention préventive sous une accusation de meurtre au Canada n'est pas fondée et, selon moi, rien dans l'arrêt *R. c. Hughes* (1951) 84 C.L.R. 170, sur lequel l'avocat du requérant s'appuyait, ne peut servir le point de vue du requérant.

Je ne pense pas non plus que la prétention selon laquelle le savant juge aurait dû déterminer la catégorie du prétendu meurtre selon le droit du Wisconsin soit fondée. Le traité prévoit l'extradition pour meurtre et l'article 18(1)(b) de la *Loi sur l'extradition* prévoit que le juge d'extradition décidera de procéder à l'incarcération lorsqu'il est produit une preuve d'un crime entraînant l'extradition qui, d'après le droit canadien, sous réserve de la Partie I de la loi, justifierait sa détention préventive si le crime avait été commis au Canada. Le crime entraînant l'extradition est en l'espèce l'homicide du Dr Fassnacht. Étant donné que la preuve établirait au premier abord une cause d'action si l'homicide s'était produit au Canada, à mon avis, la condition prévue à l'article 18(1)(b) est satisfaite. Il revient donc aux tribunaux du Wisconsin de décider de quelle catégorie de meurtre, le cas échéant, la prétendue infraction relève en vertu du droit de cet État et le juge d'extradition n'était en aucune façon tenu de statuer sur ce point. Sans aucun doute, il pourrait arriver qu'un État requérant prétende qu'il y

extradition treaty, for example, if that law defined murder as including the mere act of assisting the murderer after the event, but, as I see it, that would not be murder under the law of Canada and the case would fail the test prescribed by section 18(1)(b). Here the learned judge has expressly found that both murder and arson are crimes both in Canada and in Wisconsin and that the crimes are essentially similar in both countries. As I read his reasons the learned judge also found that the evidence was sufficient to justify committal of the applicant for trial for the crime of murder as set out in exhibit 2 which (page 153 of the appeal book) refers in this respect to first degree murder contrary to section 940.01(1) of the Wisconsin statutes. In my view, as I have already indicated, the evidence was such that a jury would have been justified in finding that the killing of Dr. Fassnacht was murder with intent to kill and thus first degree murder under the Wisconsin statute and I do not think it can be said that the same evidence would not justify committal for trial for first degree murder. Nor do I think it was incumbent on the learned judge to go further and decide into what other categories of murder under the Wisconsin statutes the killing of Dr. Fassnacht might fall.

The applicant's fourth point was that the learned judge erred in refusing to admit into evidence a certain portion of the testimony of Philip Ball relating to a conversation that he had with the applicant during the fall of 1969. It was submitted that evidence of this conversation was admissible to prove the state of mind of the applicant and, though concerned with the applicant's opinions about a situation between a particular landlord and his tenant, would have established the applicant's state of mind with respect to his political views and his attitudes as to how to bring about changes in the United States of America in accordance with his political views and would thus have established a political motive for the commission by him of the offences in question. As a further basis for the admission of evidence of the statement in

a meurtre d'après son droit pénal et que ceci ne revienne pas à un acte criminel au sens du traité d'extradition. Si, par exemple, ce droit prévoyait que le meurtre incluait le simple fait d'aider le meurtrier après coup, à mon avis, il ne s'agirait pas d'un meurtre en vertu de la loi canadienne et ce cas ne remplirait pas la condition prévue à l'article 18(1)(b). En l'espèce, le savant juge a expressément établi qu'à la fois le meurtre et l'incendie volontaire sont des crimes au Canada et au Wisconsin et que ces crimes sont fondamentalement les mêmes dans les deux pays. A la lecture des motifs du savant juge, il appert qu'il a aussi établi que la preuve était suffisante pour justifier la détention préventive du requérant pour le crime de meurtre comme l'expose la pièce 2 qui (à la page 153 du dossier d'appel) se rapporte à cet égard au meurtre du premier degré prévu à l'article 940.01(1) de la codification des lois du Wisconsin. Comme je l'ai déjà indiqué, il me semble que la preuve était telle qu'un jury aurait à juste titre établi que le meurtre du Dr Fassnacht était un homicide volontaire, donc un meurtre du premier degré en vertu des lois du Wisconsin. Je ne pense pas qu'on puisse soutenir que la même preuve ne justifie pas l'incarcération préventive pour meurtre du premier degré. Je ne pense pas non plus qu'il incombait au savant juge d'aller plus avant et de décider de quelle autre catégorie de meurtre l'homicide du Dr Fassnacht pouvait relever en vertu des lois du Wisconsin.

Le quatrième argument du requérant était que le savant juge a commis une erreur en refusant d'admettre en preuve une certaine partie du témoignage de Philip Ball relative à une conversation qu'il avait eue avec le requérant au cours de l'automne 1969. On a soutenu que cette conversation pouvait servir à prouver l'état d'esprit du requérant et, bien qu'elle se rapporte à son point de vue sur un problème donné entre un certain propriétaire et son locataire, elle aurait établi l'état d'esprit du requérant en ce qui concerne ses opinions politiques et son avis sur la façon dont on pourrait apporter des changements aux États-Unis d'Amérique conformément à ses opinions politiques. Ceci aurait ainsi démontré que les infractions en question avaient un motif politique. A l'appui de la demande d'admission en preuve de la déclaration en ques-

question it was submitted that it was implicit in the prosecution case that the position of the applicant that the offences were of a political character was of recent contrivance and that the evidence was admissible to rebut such claim of recent contrivance.

In my opinion the evidence of such a conversation was properly excluded by the learned judge.

There was no basis for admission at the applicant's request of a statement made by him several months prior to the first of the offences in question as evidence of his state of mind or motivation either at that time or with respect to the subject-matter of the statement. Even less was there any basis for its admission as evidence of the applicant's state of mind or purpose or motivation several months later and with respect to a different subject-matter. Moreover, since no admissible statement by the applicant was put in evidence by the prosecutor and since the applicant did not give evidence of his motivation or state of mind or purpose at the times of the offences here in question there was not and could not be any issue of recent contrivance raised by the prosecutor to furnish a basis for showing by the tendered evidence that the applicant's story was of recent contrivance.

The fifth point was that the learned judge erred in law in accepting evidence tendered by the prosecution by way of reply at the conclusion of the evidence offered on behalf of the applicant. The substance of the argument put forward on this point was that while it lay within the discretion of the learned judge to receive the evidence he ought not to have done so at that stage since it was apparent while the prosecution was presenting its case in chief that the issue of the political character of the offences was being raised and such evidence as the prosecution had on this issue ought to have been given at that stage rather than in reply. In our view no ground was shown for interference with the exercise of his discretion by the learned judge and there is no merit in the contention and we so indicated at the hearing by not calling on counsel for the State of Wisconsin on the point.

tion, on a fait valoir qu'il ressortait de l'exposé de l'accusation que la thèse du requérant suivant laquelle ces infractions étaient de nature politique était une invention récente et que cette déclaration était admissible pour réfuter cette insinuation.

A mon avis, c'est à bon droit que le savant juge a refusé d'admettre une telle conversation en preuve.

Il n'y avait aucune raison de recevoir, à la demande du requérant, une déclaration qu'il avait faite plusieurs mois avant la première des infractions en question, comme preuve de son état d'esprit ou de ses motivations à ce moment-là ou à l'égard du sujet de la déclaration. Il y avait encore moins de raisons de l'admettre à titre de preuve de son état d'esprit, de ses buts ou de sa motivation plusieurs mois plus tard et à l'égard d'un sujet différent. En outre, puisque la poursuite n'a produit aucune déclaration du requérant qui soit admissible et puisque le requérant n'a pas apporté de preuves de sa motivation, de son état d'esprit ou de ses buts au moment des infractions en question, la poursuite n'a pas soutenu ou n'a pu soutenir, en utilisant les preuves apportées, l'argument suivant lequel la version du requérant était une invention récente.

Selon le cinquième argument, le savant juge a commis une erreur de droit en acceptant la contre-preuve soumise par la poursuite après que le requérant eut présenté sa preuve. L'argument avancé sur ce point se fondait sur le fait que, bien que le savant juge ait le pouvoir discrétionnaire de permettre cette contre-preuve, il n'aurait pas dû le faire parce qu'il était évident, lorsque la poursuite avait présenté sa preuve principale, qu'on soulevait la question de la nature politique des infractions; la preuve détenue par l'accusation sur cette question aurait donc dû être présentée à ce stade plutôt qu'en contre-preuve. A notre avis, aucun des arguments avancés ne nous permet d'intervenir dans l'usage qu'a fait le juge de son pouvoir discrétionnaire et cette prétention n'est aucunement fondée, ce que nous avons souligné à l'audition en ne demandant pas à l'avocat de l'État du Wisconsin de plaider cette question.

This brings me to the important issue in the case of whether the offences in question were of a political character within the meaning of the *Extradition Act*. The learned judge's conclusion that the offences were not of a political character was attacked in points 6 and 7 respectively as erroneous in law

(a) in that the learned judge refused to accept uncontradicted evidence offered by the defence that the crimes were of a political character and thereby based his decision or order on an erroneous finding of fact without regard for the material before him; and

(b) in that in deciding that the crimes were not of a political character he refused to exercise his jurisdiction, pursuant to section 21 of the *Extradition Act*.

The section referred to reads:

21. No fugitive is liable to surrender under this Part if it appears

(a) that the offence in respect of which proceedings are taken under this Act is one of a political character, or

(b) that such proceedings are being taken with a view to prosecute or punish him for an offence of a political character.

The applicant's two points were argued together and to my mind they are but two ways of putting the same contention *viz.*, that the learned judge's finding that the offences in question were not of a political character was an erroneous finding made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before him. No attack was made, however, on the learned judge's finding that the proceedings had not been taken with a view to prosecute or punish the applicant for an offence of a political character and in the course of argument counsel for the applicant expressly disclaimed any attack on that particular conclusion of the learned judge.

In the course of hearing argument on the issue the Court raised the further question whether the learned judge had jurisdiction to determine the political character or otherwise of the alleged offences or to discharge the applicant if he should be of the opinion that the political character of the offences was established. On this point counsel for the applicant took the

Ceci m'amène à la principale question en litige dans cette affaire, à savoir, déterminer si les infractions en question étaient de nature politique au sens de la *Loi sur l'extradition*. Les conclusions du savant juge portant que les infractions n'étaient pas de caractère politique ont été contestées dans les paragraphes 6 et 7 comme étant erronées en droit

[TRADUCTION] a) en ce que le savant juge a refusé de recevoir la preuve incontestée présentée par la défense selon laquelle les crimes étaient de nature politique et a par là même fondé sa décision ou ordonnance sur une conclusion de fait erronée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance; et

b) en ce qu'en décidant que les crimes n'étaient pas de nature politique, il a refusé d'exercer sa compétence prévue à l'article 21 de la *Loi sur l'extradition*.

Voici l'article en question:

21. Nul fugitif ne peut être extradé en vertu de la présente Partie, s'il apparaît

a) que le crime au sujet duquel des procédures sont exercées, en vertu de la présente Partie, présente un caractère politique, ou

b) que ces procédures sont exercées en vue de le mettre en jugement ou de le punir pour une infraction qui revêt un caractère politique.

L'avocat du requérant a plaidé les deux arguments ensemble et, à mon avis, c'est simplement deux façons de présenter la même prétention, savoir, que les conclusions du savant juge portant que les infractions en question ne présentaient pas un caractère politique étaient erronées et tirées de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Toutefois, on n'a pas contesté la conclusion du savant juge selon laquelle les procédures n'avaient pas été exercées pour poursuivre le requérant ou le punir d'une infraction à caractère politique et, au cours de la plaidoirie, l'avocat du requérant a précisé qu'il n'attaquerait en aucune façon cette conclusion particulière du savant juge.

Au cours de l'audition des plaidoiries sur cette question, la Cour a en outre soulevé la question de savoir si le savant juge était compétent pour déterminer le caractère politique des prétendues infractions ou pour élargir le requérant s'il était d'avis que le caractère politique des offenses avait été démontré. Sur ce point, l'avocat du requérant a estimé que le juge d'ex-

position that the extradition judge had such jurisdiction. Counsel for the State of Wisconsin supported the view that the judge did not have such jurisdiction but expressed his preference for a determination by this Court upholding the learned judge's conclusion on the merits.

Since there is an existing extradition arrangement between Canada and the United States of America the applicable law, as I see it, is section 3 of the *Extradition Act* which provides as follows:

3. In the case of any foreign state with which there is an extradition arrangement, this Part applies during the continuance of such arrangement; but no provision of this Part that is inconsistent with any of the terms of the arrangement has effect to contravene the arrangement; and this Part shall be so read and construed as to provide for the execution of the arrangement.

Article 10 of the *Ashburton Treaty*, 1842, provided that:

ARTICLE X

It is agreed that the United States and Her Britannic Majesty shall, upon mutual requisitions by them or their Ministers, officers, or authorities, respectively made, deliver up to justice all persons who, being charged with the crime of murder, or assault with intent to commit murder, or piracy, or arson, or robbery, or forgery, or the utterance of forged paper, committed within the jurisdiction of either, shall seek an asylum, or shall be found within the territories of the other: Provided that this shall only be done upon such evidence of criminality as, according to the laws of the place where the fugitive or person so charged shall be found, would justify his apprehension and commitment for trial, if the crime or offence had there been committed; and the respective judges and other magistrates of the two Governments shall have power, jurisdiction, and authority, upon complaint made under oath, to issue a warrant for the apprehension of the fugitive or person so charged, that he may be brought before such judges or other magistrates, respectively, to the end that the evidence of criminality may be heard and considered; and if, on such hearing, the evidence be deemed sufficient to sustain the charge, it shall be the duty of the examining judge or magistrate to certify the same to the proper executive authority, that a warrant may issue for the surrender of such fugitive. The expense of such apprehension and delivery shall be borne and defrayed by the party who makes the requisition and receives the fugitive.

This arrangement predated the introduction into the *Extradition Act* in 1877 of the forerunner of the present section 21 providing for not surrendering fugitives for political offences and the introduction into the treaty in 1889 of provi-

tradition détenait une telle compétence. L'avocat de l'État du Wisconsin a soutenu que le juge ne détenait pas cette compétence, mais il a indiqué qu'il préférerait que cette Cour statue en confirmant la conclusion du savant juge au fond.

Puisqu'il existe une convention d'extradition entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, à mon avis, le droit applicable est prévu à l'article 3 de la *Loi sur l'extradition* qui est rédigé de la façon suivante:

3. Dans le cas de tout État étranger avec lequel il existe une convention d'extradition, la présente Partie s'applique durant l'existence de cette convention; mais nulle disposition de la présente Partie incompatible avec quelque une des conditions de la convention n'a d'effet à l'encontre de la convention; et la présente Partie doit se lire et s'interpréter de façon à faciliter l'exécution de la convention.

L'article 10 du *Ashburton Treaty*, 1842, prévoyait que:

ARTICLE X

Il est convenu que Sa Majesté britannique et les États-Unis, sur demande mutuelle faite respectivement par eux ou leurs Ministres, fonctionnaires ou autorités, livreront à la justice toute personne qui, accusée du crime de meurtre, ou de tentative de meurtre, ou de piraterie, ou d'incendie, ou de vol, ou de faux, ou d'usage d'un document faux, commis dans les limites de la juridiction de l'un, cherchera asile ou sera trouvée dans les territoires de l'autre; cela, toutefois, seulement s'il existe une preuve de criminalité qui, sous le régime des lois du lieu où le fugitif ou la personne ainsi accusée aura été trouvée, justifierait son arrestation et sa mise en accusation si le crime ou délit avait été commis dans ce lieu; les juges et autres magistrats des deux Gouvernements, respectivement, auront le pouvoir, la compétence et l'autorité, en recevant une plainte faite sous serment, d'émettre un mandat d'arrestation contre le fugitif ou la personne ainsi accusée, afin qu'il puisse être amené devant lesdits juges ou autres magistrats, respectivement, pour que soient entendues et examinées les preuves de criminalité; si, à l'audition, les preuves sont estimées suffisantes pour soutenir l'accusation, le juge ou magistrat d'instruction devra le certifier à l'autorité exécutive compétente, afin que soit émis un mandat en vertu duquel ledit fugitif sera livré. Les frais de l'arrestation et de la reddition seront supportés et acquittés par la partie qui aura fait la demande et à qui le fugitif aura été livré.

Cet accord a précédé l'introduction dans la *Loi sur l'extradition* de 1877 du précurseur de l'article 21 actuel prévoyant que les fugitifs accusés d'infractions politiques ne seraient pas extradés et l'introduction dans le traité de 1889

sions in respect of the same subject-matter. The treaty provisions read:

ARTICLE II

A fugitive criminal shall not be surrendered, if the offense in respect of which his surrender is demanded be one of a political character, or if he proves that the requisition for his surrender has in fact been made with a view to try or punish him for an offense of a political character.

No person surrendered by either of the High Contracting Parties to the other shall be triable or tried, or be punished for any political crime or offense, or for any act connected therewith, committed previously to his extradition.

If any question shall arise as to whether a case comes within the provisions of this Article, the decision of the authorities of the Government in whose jurisdiction the fugitive shall be at the time shall be final.

ARTICLE III

No person surrendered by or to either of the High Contracting Parties shall be triable or be tried for any crime or offense committed prior to his extradition, other than the offense for which he was surrendered, until he shall have had an opportunity of returning to the country from which he was surrendered.

It would seem from the second paragraph of the foregoing that the political character of the offence might conceivably be raised as a defence at the trial in the demanding state even though it would not be available if the state acquired jurisdiction other than through extradition from Canada. But whether it would constitute a defence at trial or not it does not appear to me that anything in the language of the treaty requires or authorizes an extradition judge to determine the question. What he is to consider is the evidence of criminality and its sufficiency to sustain the charge and if the evidence is sufficient for that purpose he is to commit.

The statute itself, in section 9, authorizes all the designated judges to "act judicially in extradition matters under this Part" and for that purpose confers on them "all the powers and jurisdiction of any judge or magistrate of the province" but goes on to provide that this shall not be construed as conferring jurisdiction in *habeas corpus* matters. What the judge is to do in exercise of his authority under the *Extradi-*

de dispositions relatives à cette question. Les dispositions du traité sont rédigées ainsi:

ARTICLE II

^a Les criminels ne devront pas être livrés si le délit motivant la demande d'extradition présentée à leur sujet est de caractère politique ou si l'intéressé prouve que la demande d'extradition a été en fait présentée afin de le mettre en jugement ou de le punir pour un délit d'un caractère politique.

^b Nul, après avoir été livré par une Haute Partie Contractante à l'autre Haute Partie Contractante, ne sera susceptible d'être mis en jugement, ni ne sera jugé, ni ne sera puni pour un crime ou délit politique ou pour un acte s'y rattachant, qu'il aurait commis antérieurement à son extradition.

^c S'il s'élève un doute quant à l'application à un cas donné des dispositions du présent Article, la décision des autorités du Gouvernement sous la juridiction duquel le fugitif se trouvera alors sera finale.

ARTICLE III

^d Nul, après avoir été livré par ou à l'une des Hautes Parties Contractantes, ne sera susceptible d'être jugé ni ne sera jugé pour un crime ou délit commis avant son extradition et autre que le délit pour lequel il aura été livré, avant d'avoir pu rentrer au pays d'où il aura été livré.

^f Il semble ressortir du deuxième alinéa du texte précédent qu'on peut très bien soulever le caractère politique d'une infraction à titre de défense lors du procès dans l'État requérant, même si l'on ne pouvait s'en prévaloir si la compétence de l'État provenait d'autre chose que de l'extradition du Canada. Mais que cela constitue ou non une défense au procès, il me semble qu'aucune clause du traité n'oblige ni n'autorise un juge d'extradition à statuer sur la question. C'est la preuve de la commission de l'infraction qu'il doit examiner et il doit déterminer si elle est suffisante pour justifier l'accusation. Si la preuve est suffisante, il doit incarcérer la personne.

^j A l'article 9, la loi elle-même autorise tous les juges désignés à «agir judiciairement dans les affaires d'extradition sous l'autorité de la présente Partie» et, à cette fin, elle les revêt «de tous les pouvoirs et de la juridiction d'un juge ou magistrat de la province». Toutefois, elle prévoit aussi que rien dans ledit article ne peut s'interpréter de façon à conférer à un juge compétence dans les affaires d'*habeas corpus*. Les

tion Act is specifically set out in sections 13, 14, 15, 18 and 19. These sections provide:

13. The fugitive shall be brought before a judge, who shall, subject to this Part, hear the case, in the same manner, as nearly as may be, as if the fugitive was brought before a justice of the peace, charged with an indictable offence committed in Canada.

14. The judge shall receive upon oath, or affirmation, if affirmation is allowed by law, the evidence of any witness tendered to show the truth of the charge or the fact of the conviction.

15. The judge shall receive, in like manner, any evidence tendered to show that the crime of which the fugitive is accused or alleged to have been convicted is an offence of a political character, or is, for any other reason, not an extradition crime, or that the proceedings are being taken with a view to prosecute or punish him for an offence of a political character.

18. (1) The judge shall issue his warrant for the committal of the fugitive to the nearest convenient prison, there to remain until surrendered to the foreign state, or discharged according to law,

(a) in the case of a fugitive alleged to have been convicted of an extradition crime, if such evidence is produced as would, according to the law of Canada, subject to this Part, prove that he was so convicted, and

(b) in the case of a fugitive accused of an extradition crime, if such evidence is produced as would, according to the law of Canada, subject to this Part, justify his committal for trial, if the crime had been committed in Canada.

(2) If such evidence is not produced, the judge shall order him to be discharged.

19. Where the judge commits a fugitive to prison, he shall, on such committal,

(a) inform him that he will not be surrendered until after the expiration of fifteen days, and that he has a right to apply for a writ of *habeas corpus*, and

(b) transmit to the Minister of Justice a certificate of the committal, with a copy of all the evidence taken before him not already so transmitted, and such report upon the case as he thinks fit.

It will be observed that while the extradition judge is required by section 15 to receive evidence tendered to show the political character of the offence etc., nowhere in these provisions is he empowered to decide that question. Moreover, having regard to the definition in section 2 and to the extradition arrangement between Canada and the United States the expression "extradition crime" in these sections must be treated in this case as meaning "any crime described in such arrangement" and when sec-

articles 13, 14, 15, 18 et 19 de la *Loi sur l'extradition* prévoient précisément ce qu'un juge doit faire dans l'exercice de ses fonctions. Ces articles sont ainsi rédigés:

a 13. Le fugitif doit être amené devant un juge, qui, sous réserve de la présente Partie, entend la cause, de la même manière, autant que possible, que si le fugitif était traduit devant un juge de paix sous accusation d'un acte criminel commis au Canada.

b 14. Le juge reçoit sous serment ou affirmation, si l'affirmation est permise par la loi, le témoignage de tout témoin offert pour prouver la vérité de l'accusation ou le fait de la déclaration de culpabilité.

c 15. Le juge reçoit, de la même manière, tout témoignage offert pour prouver que le crime dont le fugitif est accusé, ou dont on allègue qu'il a été convaincu, est une infraction d'une nature politique, ou n'est pas, pour quelque autre motif, un crime entraînant l'extradition, ou que les procédures sont exercées dans le but de le poursuivre ou de le punir pour une infraction d'une nature politique.

d 18. (1) Le juge doit lancer son mandat pour faire incarcérer le fugitif dans la prison convenable la plus rapprochée, afin qu'il y soit détenu jusqu'à ce qu'il ait été livré à l'État étranger ou élargi conformément à la loi,

e a) dans le cas d'un fugitif que l'on prétend avoir été convaincu d'un crime entraînant l'extradition, lorsqu'il est produit une preuve qui, d'après la loi du Canada, sous réserve de la présente Partie, établirait qu'il a été convaincu de ce crime, et

f b) dans le cas d'un fugitif accusé d'un crime entraînant l'extradition, lorsqu'il est produit une preuve qui, d'après la loi du Canada, sauf les dispositions de la présente Partie, justifierait son incarcération préventive, si le crime avait été commis au Canada.

(2) Lorsque cette preuve n'est pas produite, le juge ordonne qu'il soit élargi.

19. Si le juge fait incarcérer un fugitif, il doit lors de cette incarcération,

g a) l'informer qu'il ne sera pas extradé avant l'expiration de quinze jours, et qu'il a le droit de demander un bref d'*habeas corpus*, et

h b) transmettre au ministre de la Justice un certificat de cette incarcération, avec copie de la preuve reçue par lui et non déjà ainsi transmise, et le rapport qu'il juge convenable sur l'affaire.

Il convient de remarquer qu'alors que l'article 15 oblige le juge d'extradition à recevoir tout témoignage offert pour prouver le caractère politique d'une infraction etc., aucune de ces dispositions ne lui donne le pouvoir de trancher cette question. D'autre part, étant donné la définition que donnent l'article 2 et la convention d'extradition entre le Canada et les États-Unis, on doit considérer en l'espèce que l'expression «crime entraînant l'extradition» figurant dans ces articles signifie «tout crime décrit dans cette

tions 13, 14, 15, 18 and 19 are read with this definition in mind it does not appear to me that the extradition judge is authorized to decide that the offence is of a political character or that it is for that reason not an extradition crime or to discharge the fugitive for such a reason.

Moreover, a power in the extradition judge to discharge the fugitive for such a reason, if not inconsistent with, is at least not easy to reconcile with the jurisprudence, some of which was cited in the judgment of this Court in this case on the determination of its jurisdiction under section 28, which holds that a fugitive discharged by an extradition judge is liable to re-arrest and to further extradition proceedings and possible committal for extradition before another extradition judge in respect of the same offence and even on the same evidence. The result might be that the question of the political character of the offence would be open for determination before successive extradition judges before whom the matter might be pursued. It is I think more consistent and easier to reconcile with the jurisprudence which I have mentioned to regard the provisions requiring the extradition judge to receive any evidence tendered to show that the offence was one of a political character as requiring the judge to receive such evidence for the purpose of having it recorded for use by the Minister of Justice or by a court which has jurisdiction to determine the matter.

The question was considered at some length by Hawkins J. in the course of his reasons in *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149 where at page 161 he said:

Again, with reference to the question of whether the magistrate has a right to deal with a man and to deal with his objection to being committed for trial for an extradition crime, *I entertain no doubt that the magistrate has no right and no jurisdiction to find finally, as against the prisoner, whether or not he has committed that crime which he is charged with having committed, or whether that crime is one of a political character.* I desire to call attention to certain provisions in the Extradition Act. First, by s. 3, a fugitive criminal shall not be surrendered if the offence in respect of which his surrender is demanded is one of a political character, such as treason, or other matters, or if he proves to the

convention». Quand on lit les articles 13, 14, 15, 18 et 19 avec cette définition à l'esprit, il ne me semble pas que le juge d'extradition soit autorisé à décider si l'infraction a un caractère politique ou que, pour cette raison, il ne s'agit pas d'un crime entraînant l'extradition, ou à élargir le fugitif pour ce motif.

En outre, sans être vraiment incompatible avec la jurisprudence, le pouvoir du juge d'extradition d'élargir le fugitif pour un tel motif n'est pas facilement conciliable avec cette dernière. Plusieurs arrêts ont été cités dans la décision de cette Cour dans cette même affaire relativement à sa compétence en vertu de l'article 28. Cette jurisprudence indique qu'un fugitif élargi par un juge d'extradition est susceptible d'être à nouveau arrêté et d'être soumis à de nouvelles procédures d'extradition et, éventuellement, à une incarcération en vue d'extradition par un autre juge d'extradition à l'égard de la même infraction et d'après la même preuve. Il pourrait en résulter que la question du caractère politique de l'infraction donne lieu à des décisions de différents juges d'extradition devant qui l'affaire pourrait être portée. Il me semble plus compatible et plus facilement conciliable avec la jurisprudence que j'ai mentionnée, de considérer les dispositions exigeant que le juge d'extradition reçoive tout témoignage offert pour prouver que le crime était un crime de caractère politique comme exigeant que le juge reçoive ces témoignages dans le but de les consigner à l'usage du ministre de la Justice ou d'un tribunal ayant compétence pour statuer sur la question.

Le juge Hawkins a longuement étudié la question dans ses motifs de l'affaire *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149, où il déclarait, à la page 161:

[TRADUCTION] De plus, au sujet de la question de savoir si le magistrat a le droit d'entendre une personne et d'examiner ses objections à sa détention préventive pour un crime entraînant l'extradition, *je n'ai aucun doute que le magistrat n'a ni le droit, ni la compétence de rendre une décision définitive concernant la culpabilité du prisonnier ou le caractère politique de l'infraction.* Je désire attirer l'attention sur certaines dispositions de l'*Extradition Act*. Tout d'abord, en vertu de l'art. 3, un criminel fugitif ne doit pas être extradé si l'infraction au sujet de laquelle son extradition est requise a un caractère politique, comme la trahison et d'autres infractions, ou s'il prouve de façon satisfaisante au magistrat

satisfaction of the police magistrate that the requisition for his surrender has in fact been made with a view to try him for an offence of a political character. These latter words undoubtedly tend to shew that Sir Charles Russell was wrong in the view that he took that the onus is upon those who seek for the extradition to shew that the offence committed is not of a political character, because it must be upon the person who seeks to be discharged on the ground that his surrender is, in fact, asked for with the view to punish him for an offence of a political character, the onus of establishing that is upon the alleged criminal himself. Now s. 9 and s. 10 seem to me to have some bearing on the question as to whether or not the offence with which a man is charged is of a political character. First of all, the 9th section enacts that, "When a fugitive criminal is brought before the police magistrate, the police magistrate shall hear the case in the same manner and have the same jurisdiction and powers, as near as may be, as if the prisoner were brought before him charged with an indictable offence committed in England." If he were charged before the magistrate with an indictable offence committed in England, the question of whether or not the offence for which he was indicted were of a political character or not would make no difference. But, under this section the magistrate is to deal with him as though the offence charged were an indictable offence committed in England. Then the section goes on to say: "The police magistrate shall" not adjudge that the offence is of a political character, but he "shall receive any evidence which may be tendered to shew that the crime of which the prisoner is accused or alleged to have been convicted is an offence of a political character or is not an extradition crime." It seems to me that the language of this part of the 9th section in itself shews that the onus is on the person who seeks to absolve himself or exonerate himself from the liability to be handed over to the Government of the territory within which the crime was committed. I find here in furtherance of what I am about to say about this question of the jurisdiction of the magistrate, s. 10, which is, to my mind, by no means unimportant: "In the case of a fugitive criminal accused of an extradition crime, if the foreign warrant authorizing the arrest of such criminal is duly authenticated, and such evidence is produced as (subject to the provisions of this Act) would, according to the law of England, justify the committal for trial of the prisoner if the crime of which he is accused had been committed in England, the police magistrate shall commit him to prison, but otherwise shall order him to be discharged." It does not seem to give the magistrate himself the power of dealing with the matter other than this: he is to consider whether the crime is one which, if committed in England, would have made it imperative upon him in discharging his duty to commit the man to prison. If so, he is to commit him to prison; but he is, as I have already shewn, by s. 9, obliged to receive any evidence which may be tendered to shew that the crime is of a political character, and that is analogous to the provisions in Russell Gurney's Act (30 & 31 Vict. c. 35), which make it the duty of a magistrate, if a prisoner wishes to call evidence in support of a defence which he intends to set up when he comes to be indicted, to take that evidence and hand it over to the tribunal before whom the prisoner is ultimately to appear. In furtherance of this view that I take, I read the 11th section: "If a police magistrate commits a

de police que la requête visant son extradition a en fait été introduite dans le but de le juger pour une infraction à caractère politique. Ces derniers mots tendent sans aucun doute à montrer que sir Charles Russell avait tort de considérer qu'il incombait à ceux qui demandaient l'extradition de démontrer que l'infraction commise n'avait pas un caractère politique, car elle incombe à la personne qui cherche à être élargie pour le motif qu'en fait on requiert son extradition dans le but de la punir pour une infraction à caractère politique; c'est au criminel présumé qu'il incombe de faire cette preuve. Ensuite, il me semble que les art. 9 et 10 ont un certain rapport avec la question du caractère politique de l'infraction dont on accuse une personne. Tout d'abord, l'article 9 prévoit que «Quand le criminel fugitif est traduit devant le magistrat de police, ce dernier a autant que possible la même compétence et les mêmes pouvoirs que si le prisonnier était traduit devant lui sous une inculpation d'un acte criminel commis en Angleterre et il doit entendre la cause de la même manière.» S'il était traduit devant un magistrat sous accusation d'un délit criminel commis en Angleterre, la question de savoir si l'infraction pour laquelle il est poursuivi a un caractère politique n'entraînerait aucune différence. Mais, en vertu de cet article, le magistrat doit le traiter comme si l'infraction qui lui est imputée était un acte criminel commis en Angleterre. Par la suite, l'article prévoit aussi que «le magistrat de police doit» non pas décider si l'infraction a un caractère politique, mais il «doit recevoir toute preuve qu'on peut apporter pour prouver que le crime dont le prisonnier est accusé ou dont on allègue qu'il a été convaincu, est une infraction à caractère politique ou n'est pas un crime entraînant l'extradition.» Il me semble que la façon dont cette partie de l'article 9 est rédigée indique que la charge de la preuve incombe à la personne qui cherche à se faire disculper ou à se faire dispenser de l'obligation d'être remis au gouvernement sur le territoire duquel le crime a été commis. A l'appui de ce que je vais dire sur la compétence du magistrat, je trouve l'art. 10 qui, à mon avis, est de première importance: «Dans le cas d'un criminel fugitif accusé d'un crime entraînant l'extradition, si le mandat étranger autorisant l'arrestation d'un tel criminel est régulièrement légalisé, et qu'on présente des preuves qui (sous réserve des dispositions de la loi) selon le droit anglais, justifieraient l'incarcération préventive du prisonnier si le crime dont il est accusé avait été commis en Angleterre, le magistrat de police doit l'incarcérer; s'il en est autrement, il doit ordonner son élargissement.» Ces articles ne semblent pas accorder au magistrat lui-même le pouvoir de traiter ces questions d'une façon autre que la suivante: il doit examiner si le crime est un crime qui, s'il avait été commis en Angleterre, aurait nécessairement impliqué que le juge, dans l'exercice de ses fonctions, fasse incarcérer la personne. Si c'est le cas, il doit la faire incarcérer; mais, comme je l'ai déjà indiqué, l'art. 9 l'oblige à recevoir toute preuve qui peut être offerte pour prouver que le crime est de caractère politique. Cette exigence est analogue aux dispositions du Russell Gurney's Act (30 et 31 Vict., c. 35) selon lesquelles, si un prévenu désire appeler des témoins à l'appui de la défense qu'il a l'intention de présenter quand il sera traduit en justice, il incombe au magistrat de recevoir cette preuve et de la transmettre au tribunal devant lequel le prisonnier sera en définitive traduit. A l'appui de mon point de vue, je trouve l'article 11 qui est rédigé ainsi: «Si le magistrat de

fugitive criminal to prison, he shall inform such criminal that he will not be surrendered until after the expiration of fifteen days, and that he has a right to apply for a writ of habeas corpus," which may very well mean this: "I have power to commit you to prison because I am satisfied that you have been guilty of a crime to which the extradition law and treaty apply; you have a right to have any evidence taken on your behalf to shew that you are a criminal who ought not to be sent out, because your offence, even if committed, was of a political character. I will take the evidence for you. You have fifteen days to make application for your release if you think fit to move for a habeas corpus". *What follows afterwards shews that it is not the magistrate who is to determine these matters, but it is the Home Secretary who is to determine whether or not ultimately the prisoner is to be sent abroad*, because the second part of the 11th section goes on to say: "Upon the expiration of the said fifteen days, or, if a writ of habeas corpus is issued, after the decision of the Court upon the return to the writ, as the case may be, or after such further period as may be allowed in either case by a Secretary of State, it shall be lawful for a Secretary of State, by warrant under his hand and seal, to order the fugitive criminal (if not delivered on the decision of the Court) to be surrendered to such person as may in his opinion be duly authorized to receive the fugitive criminal." These are the provisions of the Act, and they are quite sufficient to satisfy me that the magistrate's decision is by no means binding, either in point of law or in point of fact, and that when these matters come to be considered upon the habeas corpus, if the judges have to consider the case they must consider the case as it is before them at the time the rule is discussed; and I think that in considering the matter, though we pay respect to the magistrate's view, we are not bound to follow it at the expense of the criminal, if upon the whole state of things before us, we come to the conclusion either that the crime has not been committed, and that there is no *prima facie* evidence of it, or that the criminal ought not to be sent out to his own Government for the purpose of being dealt with by reason of his offence being though a crime, a crime of a political character. (Italics added.)

The question is also discussed in *Piggott on Extradition* (1910) at pages 46 and 101. The scheme for extradition under the English Act is similar to that under the Canadian Act but there are important differences in the different provisions. A provision covering much the same subject-matter as section 21 of the Canadian Act is found in section 3(1) of the English Act. Piggott says at page 46:

I shall first attempt to unravel s. 3(1), without the aid of the authorities. By the ordinary rules, this provision must be construed by the light only of what precedes it. Now, as s. 3 contains general directions, in the form of restrictions, on the surrender of fugitive criminals, it follows that the first part of sub-sec. (1) must be obeyed by all authorities who

police fait incarcérer un criminel fugitif, il doit l'informer qu'il ne sera pas extradé avant l'expiration d'un délai de quinze jours et qu'il a le droit de demander un bref d'habeas corpus», ce qui peut très bien signifier ceci: «J'ai le pouvoir de vous faire incarcérer parce que je suis convaincu que vous êtes coupable d'un crime auquel le traité et la Loi sur l'extradition s'appliquent; vous avez le droit de présenter toute preuve tendant à démontrer que vous êtes un criminel qui ne doit pas être extradé parce que votre délit, même si vous l'avez effectivement commis, avait un caractère politique. Je recueillerai la preuve en votre nom. Vous avez quinze jours pour faire une demande de mise en liberté si vous jugez approprié de présenter une requête d'habeas corpus». *La suite de l'article 11 indique que ce n'est pas le magistrat qui doit trancher ces questions mais le ministre de l'Intérieur qui doit décider si le prévenu doit être finalement extradé* car la seconde partie dudit article se lit comme suit: «A l'expiration d'un délai de quinze jours, ou, si un bref d'habeas corpus a été délivré, après que la Cour a statué sur ce dernier, selon le cas, ou après toute autre période qui a pu être accordée dans l'un ou l'autre cas par un Secrétaire d'État, ce dernier pourra avec un mandat sous ses sceaux ordonner de livrer le criminel fugitif (s'il n'est pas extradé à la suite de la décision de la Cour) à toute personne qui, à son avis, est dûment autorisée à le recevoir.» Telles sont les dispositions de la loi. Elles suffisent amplement à me convaincre que la décision du magistrat n'est en aucune façon définitive, que ce soit en droit ou en fait, et que, quand on considère ces questions en vue d'un habeas corpus, si les juges doivent examiner l'affaire, ils doivent le faire en l'état où elle se trouve au moment où ils l'examinent. Je pense qu'en examinant la question, bien que le point de vue du magistrat soit pris en considération, nous ne sommes pas tenus de le suivre aux dépens du criminel si, vu l'état global de l'affaire qui nous est présentée, nous concluons que le crime n'a pas été commis et qu'il n'y en a aucune preuve à première vue, ou que le criminel ne doit pas être remis à son propre gouvernement pour être traduit en justice car bien que son infraction soit un crime, il s'agit d'un crime à caractère politique. (Les italiques sont de moi.)

La question fait aussi l'objet d'une étude aux pages 46 et 101 de l'ouvrage de Piggott *On Extradition* (1910). Le système relatif à l'extradition en vertu de la Loi anglaise est semblable à celui établi en vertu de la Loi canadienne, mais il existe des différences notables dans plusieurs dispositions. On trouve à l'article 3(1) de la Loi anglaise des dispositions recouvrant à peu près le même domaine que l'article 21 de la Loi canadienne. A ce sujet, Piggott écrit à la page 46:

[TRADUCTION] Je vais tout d'abord tenter d'éclaircir l'art. 3(1) sans l'aide de la jurisprudence. Conformément aux règles ordinaires d'interprétation, on doit interpréter cette disposition uniquement à la lumière de ce qui la précède. Étant donné que l'art. 3 contient des directives générales, sous forme de restrictions, relatives à la remise des crimi-

take an active part in the surrender. These authorities are the Secretary of State, in virtue of the powers with which he is vested by the Act, and the Court, in the exercise of its powers under the common law. The magistrate does not come in at this point, because the Act only treats him as part of the machinery, and he has no powers other than those which the Act gives him, which will be considered presently.

and at page 101:

The second paragraph of s. 9, also deals with the evidence at the hearing. It provides that the magistrate may receive evidence to show that the crime of which the prisoner is accused or convicted is an offence of a political character, or is not an extradition crime.

It will be noticed that this provision is limited in two ways; first, in the matter of reception of evidence, it refers to two special heads only; secondly, it goes no further than the reception of evidence, and does not expressly give the magistrate power to discharge the fugitive on that evidence.

The above paragraph is supplemented by the provision of s. 3(1), that the prisoner may prove to the satisfaction of the magistrate,—that is, that he may receive evidence tendered by the prisoner to show—“that the requisition for his surrender has in fact been made with a view to try or punish him for an offence of a political character.” The magistrate must say whether he is satisfied or not: in other words, he must express an opinion on this evidence; but, as in the case of s. 9, no power is expressly given to the magistrate to discharge the prisoner if he is satisfied on this point. The sub-section says “he shall not be surrendered;” but that, as already pointed out, is an instruction to the executive officers. For the purpose of this discussion it is immaterial whether the two parts of s. 3(1) refer to the same thing or not.

The opinion of Hawkins J. which I have cited above was criticized in *R. v. Holloway Prison; in re Siletti* (1902) 71 L.J.K.B. 935, with respect to the scope of review of evidence of the commission of the crime open to the court in *habeas corpus* proceedings and it was reviewed by Lord Goddard C.J. at the request of the Attorney General in *Regina v. Governor of Brixton Prison, ex parte Kolczynski* [1955] 1 All E.R. 31 when a different view was expressed on the authority of the magistrate to adjudge the political character of the offence and discharge the fugitive on that ground. The view of Lord Goddard, however, turned at least in part on (1) the wording of section 3(1) of the English statute which provides in respect of what has been

nels fugitifs, il s'ensuit que toutes les personnes habilitées à jouer un rôle actif dans la remise doivent se conformer à la première partie du par. (1). Ces personnes habilitées sont le Secrétaire d'État, en vertu des pouvoirs que lui confère la loi, et le tribunal dans l'exercice de sa compétence en vertu de la *common law*. Le magistrat n'entre pas en jeu à ce stade car la loi le traite simplement comme une partie du mécanisme et il n'a aucun autre pouvoir que ceux que lui confère la loi et que nous allons examiner maintenant.

et à la page 101:

b [TRADUCTION] Le deuxième alinéa de l'art. 9 traite aussi de la preuve à l'audience. Il prévoit que le magistrat peut recevoir tout élément de preuve démontrant que le crime dont le prévenu a été accusé ou convaincu est une infraction à caractère politique ou n'est pas un crime entraînant l'extradition.

c Il convient de remarquer que cette disposition impose deux restrictions: en premier lieu, en ce qui concerne la recevabilité de la preuve, elle ne mentionne que deux domaines précis; en deuxième lieu, cette disposition ne se rapporte qu'à la recevabilité de la preuve et ne donne pas expressément au magistrat le pouvoir d'élargir le fugitif en se fondant sur cette preuve.

d L'alinéa susmentionné est complété par la disposition de l'art. 3(1) selon laquelle le prévenu peut convaincre le magistrat «que la requête visant son extradition a en fait été présentée dans le but de le juger ou de le punir pour une infraction à caractère politique», c'est-à-dire que ce dernier peut recevoir tout élément de preuve présenté par le prévenu à cet égard. Le magistrat doit dire s'il a été convaincu: en d'autres mots, il doit exprimer une opinion fondée sur cette preuve; mais, comme dans le cas de l'art. 9, le magistrat ne reçoit pas le pouvoir exprès d'élargir le prévenu si sa conviction est acquise sur ce point. Le paragraphe prévoit qu'«il ne doit pas être extradé» mais, comme on l'a déjà souligné, il s'agit de directives adressées aux fonctionnaires de l'exécutif. Aux fins de cette discussion, déterminer si les deux parties de l'art. 3(1) se rapportent à la même question est sans importance.

e Le point de vue du juge Hawkins que j'ai cité ci-dessus a été critiqué dans l'arrêt *R. v. Holloway Prison; in re Siletti* (1902) 71 L.J.K.B. 935, en ce qui concerne la portée des preuves relatives à la perpétration d'un crime qu'un tribunal peut exercer au cours d'une procédure d'*habeas corpus*. Le juge en chef, Lord Goddard, a réexaminé cette question à la demande du procureur général dans l'affaire *Regina c. Governor of Brixton Prison, ex parte Kolczynski* [1955] 1 All E.R. 31, où il a exprimé un point de vue différent sur le pouvoir du magistrat de décider du caractère politique de l'infraction et de l'élargissement du fugitif pour ce motif. Toutefois, le point de vue de Lord Goddard se fondait, au moins en partie, premièrement sur la rédaction

referred to as the second limb of the restriction of section 3(1) that the fugitive shall not be surrendered

... if he prove to the satisfaction of the police magistrate or the court before whom he is brought on *habeas corpus*, or to the Secretary of State that the requisition for his surrender has in fact been made with a view to try or punish him for an offence of a political character,

under which limb of section 3(1) the *Kolczynski* case fell for consideration, and (2) the recital of the warrant of commitment prescribed by the English statute that:

... and forasmuch as no sufficient cause has been shown to me why he should not be surrendered ...

The wording referred to in (1) above is not found in the Canadian Act or in the treaty here in question, nor is the recital referred to in (2) found in the Canadian form of warrant. What is recited in the statutory Canadian form of warrant is:

... and forasmuch as I have determined that he should be surrendered in pursuance of the said Act, on the ground of his being accused (or convicted) of the crime of ... within the jurisdiction of ...

This I regard as neutral on the question and not as showing that the extradition judge in Canada has authority to determine the political character of an offence. I do not think therefore that the *Kolczynski* case should be regarded as persuasive on the question under the Canadian Act. I am also of the opinion that the statement of Wurtele J. in *Re Louis Levi* (1897) 1 C.C.C. 74 at page 77 that:

When, therefore, a person alleged to be a fugitive criminal is brought before an Extradition Commissioner, he should admit any testimony that tends to show that the offence is political or that it is not an extradition crime. If it should be found that the offence is of a political character, or that the offence is not an extradition crime, the prisoner must be discharged; but otherwise, if the evidence is such as would justify committal for trial in Canada, or shows that the prisoner has been convicted, it is the duty of the Extradition Commissioner to send the fugitive criminal to jail to await

de l'article 3(1) de la loi anglaise qui prévoit, en ce qui concerne ce qu'on a appelé la deuxième partie de la restriction de l'article 3(1), que le fugitif ne sera pas extradé

^a [TRADUCTION] ... s'il réussit à convaincre le magistrat de police ou la cour devant qui il a intenté son action en *habeas corpus* ou à convaincre le Secrétaire d'État que la requête visant son extradition a en fait été présentée dans le but de le juger ou de le punir pour une infraction à caractère politique.

^b C'est sur cette partie de l'article 3(1) que l'affaire *Kolczynski* devait être jugée. Deuxièmement, Lord Goddard se réfère à la rédaction du mandat d'incarcération, prévu par la loi anglaise, qui prescrit:

[TRADUCTION] ... et attendu que les arguments avancés ne m'ont pas convaincu qu'il ne devrait pas être livré ...

^d On ne trouve ni dans la Loi canadienne ni dans le traité en question en l'espèce de texte semblable à cette partie de l'article 3(1) que je viens de citer; d'autre part, la formule canadienne du mandat d'incarcération est différente de la formule prévue par la loi anglaise. Voici la rédaction de la formule du mandat dans la Loi canadienne:

... et attendu que j'ai décidé qu'il serait livré conformément à ladite loi, parce qu'il a été accusé (ou convaincu) du crime de ... dans la juridiction de ...

^f Je considère que ceci n'a pas d'effet sur la question et qu'on ne peut en déduire que le juge d'extradition canadien a le pouvoir de déterminer le caractère politique d'une infraction. Je ne pense donc pas qu'on doit considérer que l'arrêt *Kolczynski* est déterminant sur la question à trancher en vertu de la Loi canadienne. Je suis aussi d'avis que le juge Wurtele se prononçait sur une question qu'il n'avait pas à décider pour trancher le litige qui lui était soumis, lorsque dans l'arrêt *Re Louis Levi* (1897) 1 C.C.C. 74, à la page 77, il affirmait ce qui suit:

ⁱ [TRADUCTION] En conséquence, quand on traduit une personne présumée être un criminel fugitif devant un commissaire à l'extradition, ce dernier devrait admettre tout témoignage tendant à démontrer que l'infraction est politique ou qu'il ne s'agit pas d'un crime entraînant l'extradition. Si on conclut que l'infraction a un caractère politique ou qu'elle n'est pas un crime entraînant l'extradition, le prévenu doit être élargi; mais, autrement, si la preuve est telle qu'elle entraînerait l'incarcération préventive au Canada ou qu'elle indique que le prévenu a été reconnu coupable, il incombe

the proper requisition from the foreign Government and the warrant of the Minister of Justice for his surrender.

was not necessary for the determination of that case and I do not think such a statement in a context of general comments on procedure should be regarded as a considered opinion on the question. It may be noted, moreover, that Wurtele J. does not expressly say by whom the fugitive is to be discharged. On the whole for the reasons I have given I am of the opinion that in Canada an extradition judge is not empowered by the Act to determine the question or to discharge a fugitive on the ground of the offence being of a political character and it appears to me to follow from this that having been satisfied that the evidence with respect to the offences was sufficient to justify committal for trial as set out in section 18(1)(b) there can be no error in law in the learned judge having issued his warrant, regardless of his conclusions as to what the evidence showed with respect to the political character of the offences. Moreover, since this Court does not have *habeas corpus* jurisdiction and since the scope of review by this Court of the learned judge's disposition of the matter is limited to consideration of the correctness in point of law of the action taken by him I do not think it is open to this Court on this application to enter upon and decide the question of the political character of the offences for the purpose of determining the legality of the applicant's imprisonment as the English Courts have consistently done in extradition matters in *habeas corpus* proceedings.

This conclusion is sufficient in my view to dispose of the whole issue on this application with respect to the political character of the offences but as the matter was fully argued on its merits I shall briefly express my view on them in case it should be of some importance in the event of an appeal. In so doing I shall assume that the learned judge had jurisdiction to determine the question, if not finally, at least for the limited purpose of deciding whether or not to issue an extradition warrant. At the same time it will be necessary to bear in mind that the scope of review open to this Court under section 28 of the *Federal Court Act* with respect to

au commissaire à l'extradition d'envoyer le fugitif en prison en attendant la requête appropriée du gouvernement étranger et le mandat du ministre de la Justice pour son extradition.

a En outre, je ne pense pas qu'on doive considérer une déclaration faite dans un contexte de commentaires généraux sur la procédure comme une opinion motivée sur la question. Il convient aussi de remarquer que le juge Wurtele ne dit pas expressément qui doit élargir le fugitif. Dans l'ensemble, pour les motifs que j'ai donnés, j'estime qu'au Canada, la loi n'accorde pas au juge d'extradition le pouvoir de trancher la question ou d'élargir un fugitif au motif que l'infraction a un caractère politique. Il me semble qu'on peut en déduire qu'étant convaincu que la preuve relative aux infractions suffisait à justifier l'incarcération préventive prévue à l'article 18(1)(b), le savant juge ne peut avoir commis d'erreur de droit en lançant son mandat, quelles que soient ses conclusions sur ce que la preuve révélait quant au caractère politique des infractions. En outre, puisque cette Cour n'est pas compétente en matière d'*habeas corpus* et qu'elle ne peut examiner la décision du savant juge en l'espèce qu'en ce qui concerne l'exactitude de cette décision en droit, je ne pense pas que cette Cour puisse, dans une demande de ce genre, étudier et trancher la question du caractère politique de l'infraction dans le but de déterminer la légalité de l'incarcération du requérant, comme le font constamment les tribunaux anglais dans les affaires d'extradition et dans les procédures d'*habeas corpus*.

A mon avis, cette conclusion suffit à régler l'ensemble de la question soulevée par cette demande en ce qui concerne le caractère politique des infractions, mais, étant donné que la question a été véritablement plaidée au fond, je vais brièvement exprimer mon point de vue à cet égard au cas où cela aurait une certaine importance si l'on interjetait appel de la décision. Pour ce faire, je vais présumer que le savant juge a la compétence nécessaire pour trancher la question, sinon de manière définitive, du moins dans le but de pouvoir décider s'il doit lancer un mandat d'extradition. Il convient aussi de rappeler que l'étendue du pouvoir

facts does not include the making of findings of fact or the reversal of findings of fact on the ground that they are against the weight of the evidence or the substituting of its own view of the facts for that of the extradition judge but is limited to considering and determining whether his view of the facts was one that was open to him on the material before him.

As I read his reasons the learned judge after citing excerpts from a number of cases dealt with two aspects of the matter. He first considered whether the offences were shown to be part of political activities and on this point he rejected, as he was admittedly entitled to do and as I think he was correct in doing, the opinions of a number of witnesses who had been called to give evidence on the point.

These witnesses had given evidence of widespread dissatisfaction and protests against the involvement of the Government of the United States and its military forces in the war in Vietnam and of the dissatisfaction of some elements of American society with the capitalist system of the United States and the alleged influence of the United States Government and of United States corporations in other parts of the world. They also referred to protest activities by groups of such people in various parts of the United States over a period of some years and in particular to meetings, marches, protests, riots and damage and destruction of property which had occurred in Madison over much the same period, particularly on the campus of the University of Wisconsin and, even more particularly, damage to three of the four buildings referred to in the charges of arson against the applicant, all three of which were in whole or in part used for purposes of or connected with the military forces of the United States, in the cases of two of them for R.O.T.C. purposes and in the case of Sterling Hall for the purposes of what was known as the Army Math Research Centre.

d'examen que détient cette Cour en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en ce qui concerne les faits, ne comprend pas l'adoption de conclusions de faits, ou le renversement de conclusions de faits au motif qu'elles se fondent sur une mauvaise appréciation des preuves, ou le pouvoir de substituer son appréciation des faits à celle du juge d'extradition; la Cour ne peut que décider si l'appréciation des faits par le juge est compatible avec les éléments portés à sa connaissance.

A la lecture des motifs du savant juge, il ressort qu'après avoir cité des extraits d'un certain nombre d'arrêts, il a considéré deux aspects de la question. Il a tout d'abord considéré le point de savoir si l'on avait démontré que les infractions étaient reliées directement à des activités politiques et, sur ce point, il a rejeté l'opinion d'un certain nombre de témoins appelés à déposer sur cette question comme il était fondé à le faire et comme, à mon avis, il a eu raison de le faire.

Ces témoins ont invoqué le mécontentement général et les manifestations contre la participation du gouvernement des États-Unis et de ses forces militaires dans la guerre du Vietnam ainsi que la mise en cause par certaines couches de la société américaine du système capitaliste aux États-Unis et de la prétendue influence du gouvernement des États-Unis et des compagnies américaines dans d'autres parties du monde. Ils ont aussi mentionné les manifestations de groupes de ce genre dans différentes parties des États-Unis depuis un certain nombre d'années et, en particulier, les réunions, les manifestations, les contestations, les émeutes et les dommages causés aux biens qui se sont produits à Madison au cours de la même période, précisément sur le campus de l'Université du Wisconsin et, plus exactement, les dommages causés aux trois des quatre bâtiments mentionnés dans les actes d'accusation d'incendie volontaire portés contre le requérant. Ces trois bâtiments étaient utilisés entièrement ou en partie à des fins militaires ou ils étaient reliés aux forces armées des États-Unis; deux d'entre eux étaient utilisés pour le R.O.T.C. et le Sterling Hall servait les fins du Centre de recherches mathématiques de l'Armée.

The learned judge next mentioned that of all the witnesses called only one knew the applicant and then only through the Madison Tenants Union and he went on to find that it would be impossible for him to infer from the evidence before him that the applicant was involved with political activity which resulted in the bombings. Having regard to the scarcity of evidence to connect the applicant with the activities described by the witnesses as having taken place in Madison, Wisconsin, and in other parts of the United States and which were relied on as establishing the political context in which the offences were committed and their political character and having regard as well to the fact that no evidence was given by the applicant from which, had he given evidence, his purpose and motivation in committing the offences, if indeed he did commit them, as well as his connection with the activities described might have appeared I do not regard it as surprising that the learned judge concluded that he ought not to infer that the respondent was involved with political activity which resulted in the bombings and I do not think the evidence leads irresistably or at all to such a conclusion.

As murder and arson are not *per se* or ordinarily offences of a political character and the existence of a political motive or purpose has been consistently held to be a necessary feature for the purpose of characterizing an offence as one of a political character, though that feature alone will not suffice to so characterize it, it was in my opinion unnecessary for the learned judge to go any further to find that the offences here in question were not of a political character.

The learned judge, however, went on to consider, as I read his reasons, whether the extradition of the applicant was sought for the purpose of trying or punishing him for anything but the offences of murder and arson in question in their ordinary criminal aspect as described by Viscount Radcliffe in his judgment in *Schtraks v. Government of Israel* [1964] A.C. 556. In so doing he cited features of the evidence from which he could in my opinion properly conclude as he did that the surrender of the applicant was

Le savant juge a ensuite mentionné que, de tous les témoins appelés, un seul connaissait le requérant et uniquement par l'intermédiaire du Madison Tenants Union. Il a ensuite décidé qu'il lui était impossible de déduire de la preuve soumise que le requérant avait participé à des activités politiques qui ont provoqué des attentats à la bombe. Étant donné le peu d'éléments de preuve permettant d'établir un lien entre le requérant et les activités qui, selon les témoins, se sont produites à Madison (Wisconsin) et dans d'autres parties des États-Unis et sur lesquelles ils voulaient s'appuyer pour établir le contexte politique dans lequel les infractions avaient été commises ainsi que leur caractère politique, et eu égard aussi au fait que le requérant n'a déposé aucune preuve dont on puisse, s'il avait effectivement témoigné, déduire ses buts et motivations en commettant les infractions, s'il les a effectivement commises, ainsi que sa participation aux activités décrites, je ne suis pas surpris que le savant juge ait conclu qu'il ne devait pas inférer que le requérant avait participé aux activités politiques qui ont donné lieu aux attentats à la bombe et je ne pense pas que la preuve implique nécessairement une telle conclusion.

Étant donné que le meurtre et l'incendie volontaire ne sont ni en soi, ni ordinairement des infractions à caractère politique et qu'on a toujours décidé que l'existence d'un but ou d'un motif politique était nécessaire pour caractériser une infraction comme ayant un caractère politique, ce trait n'étant toutefois pas suffisant seul, le savant juge n'avait pas, à mon avis, à chercher plus avant pour établir que les infractions en question en l'espèce n'avaient pas un caractère politique.

Toutefois, il ressort de la lecture des motifs du savant juge qu'il a aussi examiné si l'on cherchait à extradier le requérant pour pouvoir le juger ou le punir pour des infractions autres que les infractions de meurtre et d'incendie volontaire en question prises sous leur aspect criminel habituel, tel que le décrit le vicomte Radcliffe dans l'arrêt *Schtraks c. The Government of Israel* [1964] A.C. 556. Ce faisant, il a exposé des aspects de la preuve dont il pouvait, à mon avis, conclure à bon droit, comme d'ail-

not sought for any such other reasons. He then proceeded to find that the offences in respect of which the proceedings were brought were not of a political character and that these proceedings were not being taken with a view to prosecute or punish the applicant for an offence of a political character.

In the only area that is open to review in this Court, that is, the legality of the first of these findings, viz., that the offences were not of a political character, I am of the opinion that it cannot be said that the finding was made without regard for the evidence or that the learned judge's finding resulted from any error in law on his part in reaching his conclusion.

The learned judge was, in my view, clearly justified in declining to conclude on the evidence before him that the applicant was involved in political activities which led to the offences in question and there was also ample evidence before him upon which he could conclude that the applicant is not a political fugitive but simply a fugitive from justice in respect of the offences in question in their ordinary aspect. The alleged offences moreover were committed to the property of the State of Wisconsin in the possession of a University and to the person of Dr. Fassnacht and could only in a remote way and in the cases of but three of the four buildings concerned, be regarded as offences against the Government of the United States or its military organization. The principal sufferer each time was the owner of the property attacked and in the case of Sterling Hall, Dr. Fassnacht, as well. In each case the purpose, if the material in the exhibits is to be regarded, was to force the University authorities to disperse with army presence on the campus. If this can be regarded as rebellious it appears to me to be rebellious against University authority rather than against the authority of the Government of the United States. The offences were committed in three instances against buildings somehow connected with the military forces of the United States but these offences could in my opinion be regarded in each instance as comparable to a case of someone holding up a bank to obtain

leurs il l'a fait, qu'on ne cherchait pas à faire extradier le requérant pour d'autres motifs. Il a ensuite constaté que les infractions, objet des procédures, n'avaient pas de caractère politique et que ces procédures n'avaient pas été instituées dans le but de poursuivre ou de punir le requérant pour une infraction à caractère politique.

Dans le seul domaine susceptible d'examen devant cette Cour, c'est-à-dire, la légalité de la première de ces conclusions, savoir, que les infractions n'avaient pas un caractère politique, j'estime qu'on ne peut pas dire que cette conclusion a été tirée sans tenir compte de la preuve ou que le savant juge n'a pu arriver à cette conclusion qu'en commettant une erreur de droit.

J'estime que le savant juge a refusé à bon droit de conclure, vu la preuve à sa disposition, que le requérant avait participé à des activités politiques qui ont conduit aux infractions en question. Il disposait aussi de preuves suffisantes pour déduire que le requérant n'était pas un réfugié politique mais simplement un individu recherché par la justice à l'égard des infractions en question vues sous leurs aspects ordinaires. En outre, les infractions présumées ont affecté la propriété de l'État du Wisconsin mise à la disposition d'une Université et la personne du Dr Fassnacht; on ne pouvait les considérer que de très loin, et dans le cas de trois des quatre bâtiments en cause, comme des infractions visant le gouvernement des États-Unis ou ses organismes militaires. Chaque fois, la principale victime était le propriétaire du bien en cause et, dans le cas de Sterling Hall, le Dr Fassnacht aussi. Dans chaque cas, si l'on doit considérer les éléments de preuve contenus dans chaque pièce, le but était d'obliger les autorités universitaires à supprimer la présence de l'armée sur le campus. Si l'on peut considérer ces actions comme des insurrections, il me semble qu'il s'agit d'insurrections contre la direction de l'Université plutôt que contre le gouvernement des États-Unis. Dans trois cas, les infractions commises visaient des bâtiments ayant certains rapports avec les forces armées américaines, mais, à mon avis, dans chaque cas on pourrait considérer ces infractions comme étant compa-

money to foment a revolution and incidentally destroying government property or killing a soldier of the state in the course of committing the robbery. I would not think such a crime was necessarily or even probably a crime of a political character. Finally, it must be noted that in each case the alleged offence occurred in the nighttime when all else was peaceful rather than in the course of a political tumult or revolution and that in no case was the offence followed by a political tumult or revolution. These in my view were all features of the matter that appeared from the material before the learned judge. They are in my opinion sufficient to sustain a conclusion that the offences were not of a political character within the meaning of section 21 and as this Court is not empowered to interfere with the learned judge's finding on the ground of its being against the weight of the evidence there is no occasion to express any view on that point and there is no basis for interference with the learned judge's finding.

Before parting with the matter, however, I wish to reserve the question whether the learned judge correctly held that the onus of negating political character lay on the prosecution. That ruling on his part, however, if erroneous, and if onus had any influence on his judgment, erred only in unduly favouring the applicant's position.

I would dismiss the application.

* * *

CAMERON D.J. concurred.

SWEET D.J.—I have had the advantage of reading the reasons of My Lord Thurlow and with them I concur. However, I should like also to add some comments of my own.

The applicant, Karleton Lewis Armstrong, has been indicted in Wisconsin, one of the United States of America, on charges which include first-degree murder contrary to section 940.01(1), Wisconsin Statutes, arising out of an alleged bombing of a university building alleged

ables au cas de quelqu'un qui, en attaquant une banque pour obtenir de l'argent pour fomenter une révolution, détruit incidemment des biens du gouvernement ou tue un soldat au cours d'un vol qualifié. Je ne pense pas qu'il soit certain ou même probable qu'un tel crime ait un caractère politique. Enfin, il convient de remarquer que, dans chaque cas, la prétendue infraction s'est produite la nuit quand tout était calme par ailleurs et non au cours de désordres politiques ou d'une révolution et qu'en aucun cas, l'infraction n'a été suivie de désordres politiques ou d'une révolution. A mon avis, ceci constitue l'ensemble des caractéristiques de l'affaire ainsi qu'elles ressortent des éléments portés à la connaissance du savant juge. A mon avis, elles suffisent à soutenir une conclusion selon laquelle les infractions n'avaient pas de caractère politique au sens de l'article 21. Étant donné que cette Cour n'a pas le pouvoir d'intervenir dans la conclusion du savant juge au motif qu'elle reflète une mauvaise appréciation des preuves, il n'y a pas lieu d'exprimer une opinion sur cette question, ni d'intervenir dans la conclusion du savant juge.

Je voudrais toutefois faire une dernière observation. Je ne me prononce pas sur la question de savoir si le savant juge a eu raison de décider qu'il incombait à la poursuite de démontrer qu'il ne s'agissait pas d'une infraction à caractère politique. Si cette décision est erronée et si la charge de la preuve a eu une influence sur le jugement, elle a simplement indûment favorisé le requérant.

Je rejette la demande.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT CAMERON a souscrit à l'avis.

LE JUGE SUPPLÉANT SWEET—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de Monsieur le juge Thurlow, auxquels je souscris. J'aimerais toutefois ajouter certains commentaires personnels.

Le requérant, Karleton Lewis Armstrong, a été inculpé, au Wisconsin, un des États-Unis d'Amérique, des infractions suivantes: un meurtre du premier degré, contrairement à l'article 940.01(1) de la codification des lois du Wisconsin, à la suite d'un attentat à la bombe dans un

to be the property of the State of Wisconsin, and four charges of arson of University buildings alleged to be the property of that State.

He was apprehended in Canada and the request was made that he be extradited. The extradition hearing came on before His Honour Judge H. Waisberg who signed a warrant of committal dated the 30th day of June 1972.

Application was made pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside His Honour's decision.

It has been submitted that the extradition judge erred as follows:

Point 1. In accepting into evidence and acting upon affidavits without permitting the appellant full opportunity to cross-examine the witnesses who gave their evidence by way of affidavits.

Point 2. In that he refused to decide whether or not there was sufficient evidence to justify the extradition of the appellant on the specific charge for which extradition was sought, namely first-degree murder.

Point 3. In holding that the facts presented to him amounted to a prima facie case of murder in Canada.

Point 4. In refusing to admit into evidence a certain portion of Philip Ball's testimony relating to a conversation that he had with the appellant during the fall of 1969.

Point 5. In accepting evidence from the State of Wisconsin by way of reply at the conclusion of the evidence offered on behalf of the appellant.

Point 6. By refusing to accept uncontradicted evidence offered by the defence that the crimes were of a political character and thereby based his decision or order on an erroneous finding of fact without regard for the material before him.

Point 7. In deciding that the crimes were not of a political character and thereby refused to exercise his jurisdiction pursuant to s. 21 of the *Extradition Act* and erred in law in making his decision or order.

It will be convenient to refer to those points by the numbers above.

Though not originally raised by either of the parties an additional point was dealt with on appeal, namely, whether the extradition judge had jurisdiction to decide upon the presence or absence of "political character" in determining whether a warrant for committal should issue.

des bâtiments de l'Université déclaré propriété de l'État du Wisconsin et quatre autres accusations d'incendie des bâtiments de l'Université déclarés propriété dudit État.

^a Il a été appréhendé au Canada et il a fait l'objet d'une requête en extradition. Monsieur le juge H. Waisberg a entendu cette requête et signé un mandat d'incarcération le 30 juin 1972.

^b Une demande a été introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant à obtenir l'examen et l'annulation de la décision du juge Waisberg.

^c On a avancé que le juge d'extradition a commis les erreurs suivantes:

[TRADUCTION] 1^{er} point. Il a déclaré admissibles certains affidavits et les a pris en considération sans accorder au requérant l'occasion de contre-interroger les témoins qui ont déposé au moyen de ces affidavits.

^d 2^e point. Il a refusé de décider s'il y avait des preuves suffisantes pour justifier l'extradition du requérant ou l'accusation précise pour laquelle on demandait l'extradition, savoir, un meurtre du premier degré.

^e 3^e point. Il a décidé que les faits qu'on lui avait soumis constituaient un commencement de preuve d'un meurtre au Canada.

^f 4^e point. Il a refusé d'inclure dans les éléments de preuve une partie du témoignage de Philip Ball relative à une conversation de ce dernier avec le requérant au cours de l'automne 1969.

5^e point. Il a accepté la contre-preuve soumise par l'État du Wisconsin après que le requérant eut soumis sa preuve.

^g 6^e point. Il a refusé d'accepter la preuve non contredite présentée par la défense selon laquelle les crimes avaient un caractère politique; il a, par la même, fondé sa décision ou ordonnance sur une conclusion de faits erronée sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

^h 7^e point. Il a décidé que les crimes n'avaient pas un caractère politique en refusant, en conséquence, d'exercer la compétence que lui accorde l'art. 21 de la *Loi sur l'extradition* et en commettant une erreur de droit en rendant sa décision ou ordonnance.

Il sera plus commode de se rapporter à ces différents points selon les numéros ci-dessus.

ⁱ Bien qu'à l'origine aucune des parties n'ait soulevé cette question, une question supplémentaire a été traitée en appel, savoir, si le juge d'extradition est compétent pour se prononcer sur l'existence ou l'absence du «caractère politique» en décidant de lancer un mandat d'incarcération.

Section 21 of the *Extradition Act* is:

21. No fugitive is liable to surrender under this Part if it appears

(a) that the offence in respect of which proceedings are taken under this Act is one of a political character, or

(b) that such proceedings are being taken with a view to prosecute or punish him for an offence of a political character.

It was conceded on behalf of the applicant that the proceedings in Wisconsin were not being taken with a view to prosecute or punish for an offence of a political character. Accordingly, paragraph (b) of section 21 is not relevant.

Regarding points 2, 3, 4 and 5, I consider it sufficient to say that, in my opinion, the learned extradition judge was not in error.

In connection with point 1, it was submitted that section 16 of the *Extradition Act* was rendered inoperative by the *Canadian Bill of Rights* by virtue of its sections 1(a) and 2(e). Alternatively, it was submitted that if section 16 was not rendered inoperative the judge, in order to conform with those sections of the *Canadian Bill of Rights*, should have only accepted the affidavits referred to in section 16 on terms.

Section 16 of the *Extradition Act* is:

16. Depositions or statements taken in a foreign state on oath, or on affirmation, where affirmation is allowed by the law of the state, and copies of such depositions or statements and foreign certificates of, or judicial documents stating the fact of conviction, may, if duly authenticated, be received in evidence in proceedings under this Part.

The portions of the *Canadian Bill of Rights* referred to on behalf of the appellant are:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

L'article 21 de la *Loi sur l'extradition* est rédigé ainsi:

21. Nul fugitif ne peut être extradé en vertu de la présente Partie, s'il apparaît

a) que le crime au sujet duquel des procédures sont exercées, en vertu de la présente Partie, présente un caractère politique, ou

b) que ces procédures sont exercées en vue de le mettre en jugement ou de le punir pour une infraction qui revêt un caractère politique.

L'avocat du requérant a admis que les procédures intentées dans le Wisconsin ne visaient pas à le mettre en jugement ou à le punir d'une infraction à caractère politique. En conséquence, l'alinéa b) de l'article 21 ne s'applique pas.

En ce qui concerne les deuxième, troisième, quatrième et cinquième points, j'estime qu'il suffit de dire qu'à mon avis, le savant juge d'extradition n'a pas commis d'erreur.

En ce qui concerne le premier point, on a avancé que les articles 1a) et 2e) de la *Déclaration canadienne des droits* ont rendu inopérant l'article 16 de la *Loi sur l'extradition*. Subsidiairement, on a avancé que, si l'article 16 n'était pas inopérant, le juge n'aurait dû accepter les affidavits prévus à cet article qu'avec certaines réserves, pour se conformer aux articles susmentionnés de la *Déclaration canadienne des droits*.

L'article 16 de la *Loi sur l'extradition* est rédigé ainsi:

16. Les dépositions ou déclarations reçues dans un État étranger, sous serment ou sous affirmation, si l'affirmation est permise par la loi de cet État, et les copies de ces dépositions ou déclarations, et les certificats ou les pièces judiciaires étrangers établissant le fait d'une déclaration de culpabilité, peuvent, s'ils sont régulièrement légalisés, être reçus en preuve dans toutes procédures en vertu de la présente Partie.

Voici les extraits de la *Déclaration canadienne des droits* qu'on a faits valoir au nom de l'appellant:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le

2. Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

It is my understanding that counsel for the applicant conceded that until the enactment of the *Canadian Bill of Rights* all of the relevant jurisprudence was to the effect that in extradition proceedings duly authenticated affidavits referred to in section 16 of the *Extradition Act* could be received and acted upon without any cross-examination or confrontation of the deponents. However, it was submitted that because of the *Bill of Rights* that situation no longer obtains.

In *Curr v. The Queen* [1972] S.C.R. 889, Ritchie J. said (at page 916):

... I prefer to base this conclusion on my understanding that the meaning to be given to the language employed in the *Bill of Rights* is the meaning which it bore in Canada at the time when the Bill was enacted, and it follows that, in my opinion, the phrase "due process of law" as used in s. 1(a) is to be construed as meaning "according to the legal processes recognized by Parliament and the courts in Canada".

In this Fauteux C.J.C. concurred.

Respectfully, it would seem to me that this view receives emphasis from the French version. In *Curr v. The Queen* (*supra*) Laskin J. (Hall, Spence and Pigeon JJ. concurring) said *inter alia* (at page 896):

In considering the reach of s. 1(a) and s. 1(b), and, indeed, of s. 1 as a whole, I would observe, first, that the section is given its controlling force over federal law by its referential incorporation into s. 2; and, second, that I do not read it as making the existence of any of the forms of prohibited discrimination a *sine qua non* of its operation. Rather, the prohibited discrimination is an additional lever to which federal legislation must respond. Putting the matter another way, federal legislation which does not offend s. 1 in respect

droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

2. Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

Selon mon interprétation, l'avocat du requérant a admis que, jusqu'à l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits*, toute la jurisprudence pertinente portait que, dans les procédures d'extradition, on pouvait recevoir tous les affidavits régulièrement légalisés mentionnés à l'article 16 de la *Loi sur l'extradition* et agir en conséquence sans contre-interrogatoire ou confrontation des déposants. Toutefois, il a ajouté que l'adoption de la *Déclaration des droits* a modifié la situation.

Dans l'arrêt *Curr c. La Reine* [1972] R.C.S. 889, le juge Ritchie déclarait (à la page 916):

... je préfère fonder ma conclusion sur le fait que, à mon avis, le sens des termes de la *Déclaration des droits* est le sens qu'ils avaient au Canada au moment de l'adoption de la *Déclaration*; par conséquent, à mon avis, l'expression «application régulière de la loi» employée à l'article 1(a) doit s'interpréter comme signifiant «selon les voies de droit reconnues par le Parlement et par les tribunaux canadiens».

Le juge en chef Fauteux a souscrit à ce point de vue.

En toute déférence, il me semble que ce point de vue est confirmé par la version française. Dans l'arrêt *Curr c. La Reine* (précité), le juge Laskin, aux motifs duquel les juges Hall, Spence et Pigeon ont souscrit, déclarait notamment (à la page 896):

En ce qui concerne la portée des alinéas (a) et (b) de l'article 1 et, en fait, celle de l'art. 1 au complet, je signale, d'abord, que cet article exerce une influence sur la législation fédérale du fait qu'il est mentionné indirectement à l'art. 2; deuxièmement, je n'interprète pas cet article comme s'appliquant uniquement lorsque existe l'une ou l'autre forme de discrimination interdite. La discrimination interdite est plutôt une norme supplémentaire que la législation fédérale doit respecter. En d'autres termes, une loi fédérale qui

of any of the prohibited kinds of discrimination may nonetheless be offensive to s. 1 if it is violative of what is specified in any of the paras. (a) to (f) of s. 1.

(P. 897) The phrase "due process of law" has its context in the words of s. 1(a) that precede it. In the present case, the connection stressed was with "the right of the individual to . . . security of the person". It is obvious that to read "due process of law" as meaning simply that there must be some legal authority to qualify or impair security of the person would be to see it as declaratory only.

(P. 898) I am unable to appreciate what more can be read into s. 1(a) from a procedural standpoint than is already comprehended by s. 2(e) ("a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice") and by s. 2(f) ("a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal").

(P. 899) Assuming that "except by due process of law" provides a means of controlling substantive federal legislation—a point that did not directly arise in *R. v. Drybones*—compelling reasons ought to be advanced to justify the Court in this case to employ a statutory (as contrasted with a constitutional) jurisdiction to deny operative effect to a substantive measure duly enacted by a Parliament constitutionally competent to do so, and exercising its powers in accordance with the tenets of responsible government, which underlie the discharge of legislative authority under the *British North America Act*. Those reasons must relate to objective and manageable standards by which a Court should be guided if scope is to be found in s. 1(a) due process to silence otherwise competent federal legislation.

On whatever interpretation is to be given to the words "except by due process of law" in section 1(a) when the extradition judge received and acted upon authenticated depositions taken in the foreign state on oath without cross-examination of the deponents he was not acting contrary to legal processes recognized by Parliament and the courts in Canada at least up to the time of the enactment of the *Bill of Rights*. He was doing precisely what Parliament said he could do and, if I understand it correctly, what counsel for the appellant conceded was the effect of the jurisprudence prior to the *Canadian Bill of Rights*.

ne viole pas l'article 1 en ce qui concerne l'un ou l'autre des genres interdits de discrimination, peut néanmoins le violer si elle porte atteinte à l'un des droits garantis par les alinéas (a) à (f) de l'art. 1.

^a (P. 897) Il faut lire l'expression «application régulière de la loi» dans son contexte, eu égard au texte de l'alinéa (a) de l'art. 1 qui la précède. En l'espèce, c'est par rapport au «droit de l'individu à . . . la sécurité de la personne» qu'elle est invoquée. De toute évidence, interpréter l'expression «application régulière de la loi» comme signifiant simplement qu'il doit y avoir un fondement légal permettant de diminuer ou de restreindre la sécurité de la personne, équivaudrait à en faire une simple déclaration.

^c (P. 898) Du point de vue de la procédure, je ne puis voir ce que l'alinéa (a) de l'art. 1 peut viser en plus de ce que comprennent déjà l'alinéa (e) de l'art. 2 («une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale») et l'alinéa (f) de l'art. 2 («une audition impartiale et publique de sa cause par un tribunal indépendant et non préjugé»).

^d (P. 899) A supposer que grâce à la disposition «ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi», il est possible de contrôler le fond de la législation fédérale—question qui n'a pas directement été soulevée dans l'affaire *Regina c. Drybones*—il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée à exercer en l'espèce une compétence conférée par la loi (par opposition à une compétence conférée par la constitution) pour enlever tout effet à une disposition de fond dûment adoptée par un Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément au principe du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ces raisons doivent se rapporter à des normes objectives et faciles à appliquer, qui doivent guider les tribunaux, si on veut que l'application régulière dont il est question à l'alinéa (a) de l'art. 1, permette d'annuler une loi fédérale par ailleurs valide.

^h ⁱ ^j Quelle que soit l'interprétation de l'expression «que par l'application régulière de la loi» figurant à l'article 1(a), lorsque le juge d'extradition reçoit des dépositions légalisées faites dans un État étranger sous serment, sans contre-interrogatoire des déposants, et qu'il agit en conséquence, il n'a pas agi contrairement au processus judiciaire reconnu par le Parlement et les tribunaux canadiens du moins jusqu'au moment de la promulgation de la *Déclaration des droits*. Il faisait précisément ce que le Parlement lui permettait de faire et ce que l'avocat de l'appellant a admis être conforme à la jurisprudence antérieure à la *Déclaration canadienne des*

Section 16 is general in its nature and is applicable to all persons who are parties to extradition proceedings whatever may be their race, national origin, colour, religion or sex.

Pursuant to section 1(a) of the *Canadian Bill of Rights* it is "the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property" of which a person is not to be deprived "except by due process of law". It is my view that when a civilized state in which laws are administered and courts function in accordance with the principles of fundamental justice, the fugitive's right to life, liberty and security of his person is not determined on extradition proceedings. If extradition is ordered those rights are left to be determined in such a state requesting extradition.

There has not been any suggestion by counsel for the applicant, of which I am aware, that in the State of Wisconsin laws are not administered nor that the courts do not function in accordance with the principles of fundamental justice nor that the appellant would not receive a fair trial there.

Still, that is not the end of the matter. If section 16 of the *Extradition Act* does indeed deprive the appellant of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice on the extradition proceedings then, having regard to section 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, section 16 is no longer effective.

Cross-examination is important in the testing of truth and in the eliciting of fact. It is a significant safeguard. It is something not lightly to be taken away.

On the other hand an extradition proceeding is the unusual. It is not for the final determination of guilt or innocence. Finality is not its function. This is manifest from sections 13 and 16 which make the proceeding akin to a preliminary hearing. Not only that but it is

droits, si j'interprète correctement ce qu'il a déclaré.

L'article 16 est une disposition de nature générale, applicable à quiconque est partie à des procédures d'extradition, quels que soient sa race, sa nationalité d'origine, sa couleur, sa religion ou son sexe.

L'article 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* prévoit qu'une personne ne doit pas se voir priver «du droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens», si ce n'est «par l'application régulière de la loi». J'estime que dans un pays civilisé, où les lois sont appliquées conformément aux principes de justice naturelle et où les cours fonctionnent conformément à ce même principe, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne du fugitif n'est pas déterminé au cours des procédures d'extradition. Si l'on ordonne l'extradition, c'est l'État requérant l'extradition qui devra fixer ces droits.

A mon avis, l'avocat du requérant n'a en aucune façon prétendu que dans l'État du Wisconsin les lois ne sont pas appliquées conformément aux principes de justice fondamentale ou que les tribunaux ne fonctionnent pas conformément auxdits principes, ni que l'appellant n'y subirait pas un juste procès.

Toutefois, ceci ne résoud pas la question. Si l'article 16 de la *Loi sur l'extradition* prive en fait l'appellant de son droit à une audition impartiale conforme aux principes de la justice fondamentale au cours de la procédure d'extradition, il en résulte que, vu l'article 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, l'article 16 n'a plus d'effet.

Le contre-interrogatoire est important pour chercher la vérité et éclaircir les faits. C'est une garantie importante. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut retirer à la légère.

Par ailleurs, une procédure d'extradition est inhabituelle. Elle ne consiste pas à la détermination définitive de la culpabilité ou de l'innocence. Elle n'est pas irrévocable. Ceci ressort manifestement des articles 13 et 16 qui rapprochent cette procédure d'une enquête prélimi-

implicit from the Act that if the fugitive is returned to the requesting state finality in respect of guilt or innocence is for adjudication there.

Accordingly, what is an imperative in a procedure or series of procedures when a charge is to proceed to finality in the nation in which the charge is laid is not necessarily an imperative at an extradition hearing.

In these times, with ever-increasing speed and ease of movement from nation to nation and it not being extraordinary for crime to have international aspects, the common good requires that extradition proceedings be efficient and practical. The incorporation into extradition proceedings of the full panoply of safeguards developed to protect the accused in a court in which his ultimate liberty is at stake is not always necessary and even could in some cases have so cumbersome a result as to make those proceedings virtually futile.

This is not to say that justice should yield to expediency. It is a commonplace in our generally accepted concept and philosophy of law and in our culture that if in any situation justice is not compatible with expediency it is mandatory that the choice be justice.

What is required is a proper, practical, workable balance. It seems to me that balance is achieved in section 16 and that, although it was first enacted many years ago, it continues adequately to serve today's purposes. In it I think realism partners justice. It is worthy of note, too, that its provisions apply not only to the applicant state but also to the fugitive.

If counsel were correct in the submission that section 16 deprives a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice, then would not cases in which section 16 was invoked prior to the enactment of the *Canadian Bill of Rights* be founded on injustice? Surely it would require something far more than appears in evidence in this case to reach such a conclusion.

naire. En outre, il ressort implicitement de la loi que si le fugitif est remis à l'État requérant, c'est à cet État qu'il appartiendra de statuer sur sa culpabilité ou son innocence.

^a En conséquence, ce qui est obligatoire au cours d'une ou de plusieurs procédures où il est statué en dernier ressort sur une accusation dans le pays où l'accusation a été portée, n'est pas nécessairement obligatoire au cours d'une audition en matière d'extradition.

^b A l'époque actuelle où la rapidité et la facilité de communication entre les pays augmentent sans cesse et où il n'est pas extraordinaire qu'un crime ait des aspects internationaux, le bien commun exige que les procédures d'extradition soient efficaces et pratiques. L'introduction dans les procédures d'extradition de tout un arsenal de garanties visant la protection de l'accusé devant un tribunal qui doit statuer sur sa liberté n'est pas toujours nécessaire et même elle pourrait avoir, dans certains cas, un résultat si gênant que cela rendrait en fait les procédures inefficaces.

^c Ceci ne veut pas dire que la justice devrait céder à l'opportunité. C'est un lieu commun de dire que, selon le concept et la philosophie du droit généralement admis dans notre culture, si, dans une situation donnée, la justice n'est pas compatible avec l'opportunité, il faut choisir la justice.

^d Ce que l'on exige, c'est un équilibre approprié, pratique et viable. Il me semble que l'article 16 respecte cet équilibre et que, bien qu'il ait été adopté il y a de nombreuses années, il permet toujours de résoudre les problèmes actuels. J'estime que dans cet article le réalisme et la justice sont associés. Il convient aussi de noter que ces dispositions s'appliquent non seulement à l'État requérant mais aussi au fugitif.

^e Si les prétentions de l'avocat selon lesquelles l'article 16 prive une personne de son droit à une audition impartiale conforme aux principes de justice naturelle étaient exactes, les affaires dans lesquelles l'article 16 a été invoqué avant la promulgation de la *Déclaration canadienne des droits* seraient-elles fondées sur l'injustice? Ce qui ressort de la preuve en l'espèce est trop

Section 16 of the *Extradition Act* was “duly enacted by a Parliament constitutionally competent to do so and exercising its powers in accordance with the tenets of responsible government which underlie the discharge of legislative authority under the *British North America Act, 1867*”. Furthermore, it is a legislative provision of long standing. It has stood the test of time. “Compelling reasons ought to be advanced to justify the Court” in concluding that the very general words of the sections of the *Canadian Bill of Rights* referred to are sufficient to nullify it. Surely there must be something more than the judgment of an individual to nullify the collective decision of Parliament incorporated into and enunciated in the section. Something far more is needed than the submission that the opportunity for cross-examination is not available.

I am aware that counsel for the applicant submitted that all Parliament had to do was to have expressly declared that the *Extradition Act* is to operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*. Of course, this would presuppose that Parliament considered that it did previously contravene the principles of natural justice. If Parliament had so enacted there would have been that implication. As I see it there is no compelling reason for such a conclusion.

Counsel for the applicant suggested as an alternative that if the affidavits were to be received under section 16 certain conditions should be attached to them and made some suggestions as to what they might be.

In section 16 there is no requirement for the extradition judge attaching such conditions. There is no machinery in the *Extradition Act* for them or for implementing them.

I do not consider that the discretion which lies with the judge under section 16 extends to empowering him to create machinery for the fulfilment of conditions and this, particularly, if the fulfilment of them would require procedures

insuffisant pour nous permettre de conclure de la sorte.

L'article 16 de la *Loi sur l'extradition* a été «dûment adopté par le Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément au principe du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*». En outre, c'est une disposition législative assez ancienne. Elle a résisté à l'épreuve du temps. «Il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée» à conclure que les termes très généraux des articles de la *Déclaration canadienne des droits* mentionnés suffisent à l'annuler. Sans aucun doute, le jugement d'une seule personne ne saurait annuler la décision du Parlement qui ressort de cet article. Il faut quelque chose de beaucoup plus solide que l'argument selon lequel la possibilité de contre-interroger les déposants n'existe pas.

Je sais bien que l'avocat du requérant a fait valoir que tout ce que le Parlement avait à faire, c'était de déclarer expressément que la *Loi sur l'extradition* devait s'appliquer nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*. Il va de soi que ceci présuppose que le Parlement a considéré qu'antérieurement il avait violé les principes de justice naturelle. Si le Parlement avait légiféré de cette façon, ce serait la seule conclusion possible. A mon avis, rien n'impose une telle conclusion.

L'avocat du requérant a suggéré subsidiairement que, si l'on admettait les affidavits en vertu de l'article 16, on devait y mettre certaines conditions et il a présenté ses suggestions à cet égard.

L'article 16 n'exige en aucune façon que le juge d'extradition ajoute ces conditions. La *Loi sur l'extradition* ne prévoit pas de mécanisme relatif à ces conditions ni de modalités pour leur application.

A mon sens, la discrétion dont jouit le juge en vertu de l'article 16 ne va pas jusqu'à lui donner le pouvoir de créer un mécanisme visant l'exécution de conditions, en particulier si elle exigeait des procédures qui n'existent pas dans un

in a foreign state which do not exist and which the extradition judge has no power to create.

It is my opinion that when the learned extradition judge received and acted upon the affidavits pursuant to section 16 of the *Extradition Act* the appellant was not denied due process of law and that he was not deprived of fundamental justice for the determination of his rights and obligations.

The applicant's points 6 and 7 are interrelated. Each has to do with the submissions of the appellant that the offences in respect of which proceedings were taken under the *Extradition Act* were of a political character within the meaning of section 21 of that Act.

Although by no means exhaustive of relevant jurisprudence on the subject, *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149 and *Schtraks v. Government of Israel* [1964] A.C. 556 contain important pronouncements.

In *In re Castioni*, Denman J. said:

(P. 156) I think that in order to bring the case within the words of the Act and to exclude extradition for such an act as murder, which is one of the extradition offences, it must at least be shewn that the act is done in furtherance of, done with the intention of assistance, as a sort of overt act in the course of acting in a political matter, a political rising, or a dispute between two parties in the State as to which is to have the government in its hands, before it can be brought within the meaning of the words used in the Act.

(P. 159) The question really is, whether, upon the facts, it is clear that the man was acting as one of a number of persons engaged in acts of violence of a political character with a political object, and as part of the political movement and rising in which he was taking part.

In *Schtraks*, Lord Reid said:

(P. 583) We cannot inquire whether a "fugitive criminal" was engaged in a good or a bad cause. A fugitive member of a gang who committed an offence in the course of an unsuccessful putsch is as much within the Act as a follower of a Garibaldi. But not every person who commits an offence in the course of a political struggle is entitled to protection. If a person takes advantage of his position as an insurgent to murder a man against whom he has a grudge I would not think that that could be called a political offence. So it appears to me that the motive and purpose of the accused in committing the offence must be relevant and may be decisive. It is one thing to commit an offence for the purpose of promoting a political cause and quite a different

État étranger et que le juge d'extradition n'a pas le pouvoir de créer.

A mon avis, lorsque le savant juge d'extradition a reçu les affidavits conformément à l'article 16 de la *Loi sur l'extradition* et a agi en conséquence, l'appellant n'a pas été privé de l'application régulière de la loi, ni de la justice fondamentale pour la définition de ses droits et obligations.

Les points 6 et 7 du requérant sont étroitement liés. L'un et l'autre ont trait aux arguments de l'appellant selon lesquels les infractions à l'égard desquelles on a institué les procédures en vertu de la *Loi sur l'extradition* ont un caractère politique au sens de l'article 21 de ladite loi.

Sans prétendre épuiser la jurisprudence pertinente, les arrêts *In re Castioni* [1891] 1 Q.B. 149 et *Schtraks c. Government of Israel* [1964] A.C. 556 contiennent des déclarations importantes.

Dans l'arrêt *In re Castioni*, le juge Denman déclarait:

[TRADUCTION] (P. 156) Je pense que, pour que ces dispositions législatives s'appliquent aux circonstances de cette affaire et pour qu'une infraction telle que le meurtre, qui entraîne normalement l'extradition, ne reçoive pas cette sanction, il faut au moins démontrer que l'infraction a été commise au cours d'un événement politique, au cours d'un soulèvement à caractère politique ou au cours d'une lutte entre deux factions pour la prise du pouvoir dans l'État, dans le but d'aider un mouvement politique en prenant position de façon manifeste.

(P. 159) La question revient en fait à déterminer si, d'après les faits, il ressort clairement que la personne s'est livrée, avec d'autres, à des actes de violence à caractère politique, dans un but politique et dans le cadre d'un mouvement ou d'une insurrection politique auxquels elle prenait part.

Dans l'arrêt *Schtraks*, Lord Reid déclarait:

[TRADUCTION] (P. 583) Nous ne pouvons rechercher si un « criminel fugitif » a été mêlé à une bonne ou à une mauvaise cause. Un membre fugitif d'un gang qui a commis une infraction au cours d'un putsch raté relève autant de la loi qu'un partisan de Garibaldi. Mais l'auteur d'une infraction commise au cours d'une lutte politique n'a pas toujours droit à cette protection. Si une personne se prévaut de sa qualité d'insurgé pour assassiner une personne contre qui il a un grief, je ne pense pas qu'on puisse appeler cela une infraction à caractère politique. Il me semble donc que le motif et les buts de l'accusé qui a commis l'infraction doivent être pertinents et qu'ils peuvent être décisifs. C'est une chose que de commettre une infraction dans le but de faire avan-

thing to commit the same offence for an ordinary criminal purpose.

(P. 583) The use of force, or it may be other means, to compel a sovereign to change his advisers, or to compel a government to change its policy may be just as political in character as the use of force to achieve a revolution. And I do not see why it should be necessary that the refugee's party should have been trying to achieve power in the State. It would be enough if they were trying to make the government concede some measure of freedom but not attempting to supplant it.

(P. 584) It appears to me that the provisions of section 3 of the Act of 1870 are clearly intended to give effect to the principle that there should in this country be asylum for political refugees, and I do not think that it is possible, or that the Act evinces any intention to define the circumstances in which an offence can properly be held to be of a political character.

In *Schtraks*, Viscount Radcliffe said:

(P. 589) What then is an offence of a political character? The courts, I am afraid, have been asking this question at intervals ever since it was first posed judicially in 1890 in *In re Castioni*, and no definition has yet emerged or by now is ever likely to.

(P. 591) In my opinion the idea that lies behind the phrase "offence of a political character" is that the fugitive is at odds with the State that applies for his extradition on some issue connected with the political control or government of the country. The analogy of "political" in this context is with "political" in such phrases as "political refugee", "political asylum" or "political prisoner". It does indicate, I think, that the requesting State is after him for reasons other than the enforcement of the criminal law in its ordinary, what I may call its common or international, aspect. It is this idea that the judges were seeking to express in the two early cases of *In re Castioni* and *In re Meunier* when they connected the political offence with an uprising, a disturbance, an insurrection, a civil war or struggle for power; and in my opinion it is still necessary to maintain the idea of that connection. It is not departed from by taking a liberal view as to what is meant by disturbance or these other words, provided that the idea of political opposition as between fugitive and requesting State is not lost sight of: but it would be lost sight of, I think if one were to say that all offences were political offences, so long as they could be shown to have been committed for a political object or with a political motive or for the furtherance of some political cause or campaign. There may, for instance, be all sorts of contending political organisations or forces in a country and members of them may commit all sorts of infractions of the criminal law in the belief that by so doing they will further their political ends: but if the central government stands apart and is concerned only to enforce the criminal law that has been violated by these contestants, I see no reason why fugitives should be protected by this country from its jurisdiction on the ground that they are political offenders.

cer une cause politique et une chose tout à fait différente de commettre la même infraction dans un but purement criminel.

(P. 583) L'utilisation de la force, ou d'autres moyens, pour contraindre un souverain à changer ses conseillers ou obliger un gouvernement à modifier sa politique peut avoir un caractère tout aussi politique que l'utilisation de la force pour faire une révolution. Je ne vois donc pas pourquoi il doit être nécessaire que le parti du réfugié ait essayé de prendre le pouvoir dans le pays. Il suffit qu'ils essayent d'obtenir du gouvernement des mesures de liberté sans toutefois essayer de le renverser.

(P. 584) Il me semble que les dispositions de l'article 3 de la loi de 1870 visent clairement à mettre en vigueur le principe selon lequel ce pays doit accorder un asile aux réfugiés politiques et je ne pense pas qu'il soit possible de définir les circonstances dans lesquelles on peut décider à bon droit qu'une infraction a un caractère politique ou que cette définition ressorte de la loi.

Dans l'arrêt *Schtraks*, le vicomte Radcliffe déclarait:

d [TRADUCTION] (P. 589) En quoi consiste donc une infraction à caractère politique? Je crains que les tribunaux ne se soient régulièrement posés cette question depuis qu'elle a été posée pour la première fois aux tribunaux en 1890 dans l'affaire *In re Castioni*. Aucune définition ne s'est encore dégagée ou ne semble devoir le faire à l'avenir.

e (P. 591) A mon avis, l'idée qui sous-tend l'expression «infraction à caractère politique» est que le fugitif est en désaccord avec l'État qui demande son extradition sur certains problèmes liés au gouvernement ou au régime politique du pays. Dans ce contexte, on peut rapprocher le mot «politique» du mot «politique» dans des expressions telles que «réfugié politique», «asile politique» ou «prisonnier politique». Cela indique en fait, à mon avis, que l'État requérant le recherche pour des motifs autres que l'application du droit pénal vu sous son aspect ordinaire, que je pourrais appeler commun ou international. C'est cette idée que les juges cherchaient déjà à exprimer dans les deux arrêts *In re Castioni* et *In re Meunier* quand ils établissaient un rapport entre l'infraction politique et une émeute, des troubles, une insurrection, une guerre civile ou une lutte pour le pouvoir; à mon avis, il est encore nécessaire de conserver cette connexité. On ne s'en éloigne pas en prenant un point de vue libéral quant à la signification du mot *h* troubles ou de ces autres mots, sous réserve qu'on ne perde pas de vue l'idée d'une opposition politique entre le fugitif et l'État requérant; mais on le perdrait de vue, à mon avis, si l'on devait dire que toutes les infractions sont des infractions politiques dans la mesure où l'on peut démontrer qu'elles ont été commises dans un but politique ou avec un *i* motif politique ou pour favoriser des causes ou des campagnes politiques. Par exemple, il peut exister toutes sortes d'organisations ou de forces politiques contestataires dans un pays dont les membres peuvent commettre toutes sortes d'infractions pénales en croyant que, ce faisant, ils atteindront plus aisément leurs buts politiques; mais si le gouvernement central ne partage pas ce point de vue et désire *j* simplement appliquer le droit pénal qui a été violé par ces contestataires, je ne vois aucune raison pour que notre pays

Accordingly if a tribunal is to decide whether an offence is one having a political character, it is without the benefit of a precise definition either by statute or jurisprudence. There are, however, some general principles developed by jurisprudence.

It is fundamental that the general, basic purpose of extradition and the enabling legislation is simply to provide co-operatively a means whereby a fugitive from one jurisdiction apprehended in another may be returned for trial in the jurisdiction whence he fled. It is a phase of co-operation between two states relative to the administration of the criminal law in each. However to preserve the availability of political asylum in proper cases Parliament included in the Act sections 21 and 22.

It follows that a submission that the offence charged has political character must carefully be examined. The motivation of the fugitive, of which more is said below, is important but much more is required than a mere assertion by the fugitive that he was politically motivated.

Furthermore, I do not think that the person accused can unilaterally cause the offence to be political. Viscount Radcliffe said in *Schtraks (supra)* . . . "if the central government stands apart and is concerned only to enforce the criminal law . . . I can see no reason why fugitives should be protected by this country from its jurisdiction on the ground that they are political offenders".

Neither do I think that a person, sympathetic with the aims of a significant number of persons in a movement to endeavour to bring about a change in governmental policy by legal means and who, himself, commits a crime with the avowed purpose of achieving those aims because he thinks legal means are ineffective, can create a haven for himself in this nation so as to avoid punishment for those crimes.

The actions of the offender should, if anything, be even more closely scrutinized and they

soustraie ces fugitifs à son autorité au motif qu'ils sont des délinquants politiques.

En conséquence, lorsqu'un tribunal doit décider si une infraction a un caractère politique, il ne peut se rapporter à une définition précise d'origine législative ou jurisprudentielle. Il existe cependant des principes généraux établis par la jurisprudence.

Le principe essentiel porte que le but général et fondamental de l'extradition et des lois qui la prévoient est de fournir un mécanisme coopératif qui permet d'extrader un ressortissant en fuite d'un État, appréhendé dans un autre, pour qu'il soit jugé dans l'État d'où il a fui. Il s'agit d'une étape de la coopération entre deux États pour l'administration du droit pénal dans chacun d'eux. Toutefois, pour maintenir la possibilité de l'asile politique dans les cas appropriés, le législateur a adopté les articles 21 et 22 de la loi.

Il s'ensuit qu'on doit soigneusement examiner l'argument selon lequel l'infraction alléguée a un caractère politique. La motivation du fugitif, sujet dont nous traiterons plus loin, est importante, mais il faut beaucoup plus qu'une simple affirmation du fugitif selon laquelle il avait des motifs politiques.

En outre, je ne pense pas que la personne accusée puisse, unilatéralement, rendre l'infraction politique. Dans l'arrêt *Schtraks* (précité), le vicomte Radcliffe déclarait [TRADUCTION] . . . «si le gouvernement central ne partage pas ce point de vue et désire simplement appliquer le droit pénal . . . je ne vois aucune raison pour que notre pays soustraie ces fugitifs à son autorité au motif qu'ils sont des délinquants politiques».

Je ne pense pas non plus qu'une personne sympathisant avec les buts d'un nombre important de personnes dans un mouvement visant à apporter des changements dans la politique du gouvernement par des moyens légaux et qui commet elle-même un crime dans le but avoué d'obtenir lesdits résultats parce qu'elle pense que les moyens légaux sont inefficaces, peut obtenir refuge dans ce pays pour éviter d'être punie pour ces crimes.

Les actions du délinquant devraient au moins être étudiées scrupuleusement et faire l'objet

would bear even more severe testing before being categorized as political within the meaning of section 21 when, as here, there is violence directed, not against responsible functionaries or property of the government desired to be overthrown or whose policy it is desired to change, but against the person or property of a third party.

Furthermore, and in any event, as I see it, if it is not established on the extradition proceedings that the fugitive is guilty of the offence charged the question of "political character" could not be determined at that hearing even if the tribunal did have jurisdiction in the premises. Here the fugitive did not admit guilt nor has guilt been otherwise established.

I am in agreement that the evidence produced by the State of Wisconsin before the extradition judge is sufficient to indicate that degree of probability to justify committal for trial if the crimes had been committed in Canada. However, that is not a finding of guilt.

In submitting that the offences charged are of a political character, it seems to me that the highest at which the applicant can put his position is to say: "I do not admit the offences but if I did commit them they are of a political character", or "they are of a political character whoever committed them".

The character of the offence is relevant but the character of the offence may vary with the individual. Murder and arson are not political per se though it would seem from the jurisprudence that under some circumstances they might have a "political character". Although not the only factor motivation has significance in the determination as to whether an offence has political character. It would seem to me that a tribunal could not reasonably be expected to reach a conclusion on motivation of the perpetrator, whoever he might be, without even knowing who the perpetrator was or what moved him.

On some occasions the surrounding circumstances might make it seem that an occurrence or incident has political character. Nevertheless the motivation of a person, present and apparently associating himself with the incident and

d'examens plus sévères avant d'être mises dans la catégorie politique au sens de l'article 21 quand, comme en l'espèce, la violence ne visait pas des fonctionnaires responsables ou les biens du gouvernement qu'on désire renverser ou dont on désire changer la politique, mais la personne ou les biens d'un tiers.

En outre, et en tout cas, à mon avis, si l'on n'établit pas au cours de la procédure d'extradition que le fugitif est coupable d'une infraction, on ne peut pas trancher la question du «caractère politique» lors de cette audition même si le tribunal a cette compétence. En l'espèce, le fugitif n'a pas admis être coupable et on n'a pas établi sa culpabilité par ailleurs.

Je conviens que la preuve produite par l'État du Wisconsin devant le juge d'extradition suffit à indiquer un niveau de probabilité justifiant l'incarcération préventive si les crimes avaient été commis au Canada. Ce n'est toutefois pas une constatation de culpabilité.

En prétendant que lesdites infractions ont un caractère politique, il me semble qu'au plus, le requérant peut dire: «Je ne reconnais pas avoir commis les infractions mais, si je les ai effectivement commises, elles ont un caractère politique», ou «il s'agit d'infractions à caractère politique quel qu'en soit l'auteur».

Le caractère de l'infraction est pertinent, mais ce caractère peut varier selon l'individu. Le meurtre et l'incendie ne sont pas en soi politiques; toutefois, il semble ressortir de la jurisprudence que, dans certaines circonstances, ils peuvent avoir un «caractère politique». Toutefois, la motivation, bien que non concluante, est importante pour déterminer si une infraction a un caractère politique. Il me semble qu'on ne peut pas s'attendre raisonnablement à ce qu'un tribunal conclue sur la motivation de l'auteur, quel qu'il soit, sans même savoir qui a commis le crime et pourquoi.

Dans certains cas, il est possible que les circonstances donnent à l'événement ou à l'incident un caractère politique. Il n'en demeure pas moins que la motivation d'une personne, présente et apparemment s'associant à l'incident et

others politically moved, who then and there commits a crime, could be without any connection with the political aims of the others. The motivation of that person could, for example, be nothing more than to satisfy a personal grudge.

Though the incident and circumstances have relevance it is not the incident nor the circumstances which are charged. It is the individual who is charged. It is the individual the foreign state seeks to have extradited. It is the individual who is before the extradition tribunal.

Motivation is of the mind. It precedes and is a causative factor of the deed. Surrounding facts and circumstances may tend to affirm or discredit a declaration as to motive. Still in a sane person only he can actually be aware of his motive,—only he knows why he did the act unless, of course, he tells the truth about it to someone else. How, then, can an accused person be heard to indicate the motive inducing an act unless he admits doing it?

It is my opinion that the matter of “political character” could not arise for decision by the extradition tribunal in this case and could not there be a defence against extradition even if that tribunal had jurisdiction to deal with it.

I understand that applicant’s counsel submits there exists in the United States of America a significant public opinion against the policy of the Government of the United States in connection with the war in Vietnam and an expressed desire on the part of many there that that Government bring that war to an end. As I understand it, it is also the position of counsel for the applicant that the applicant was part of that movement and that, as a result, all of the charges against him are associated with that movement and have, thereby, a political character.

Also, as I understand Mr. Ruby’s position on behalf of the applicant, expressed during his argument, it is that if there is a significant movement to bring about a change in governmental policy and if, with the intention of fur-

à d’autres personnes ayant des motivations politiques, et qui commet un crime dans ces circonstances, soit sans lien avec le but politique des autres. Cette personne pourrait n’être motivée, par exemple, que par la satisfaction d’un grief personnel.

Bien que l’incident ou les circonstances soient importantes, on n’accuse ni l’un, ni l’autre. C’est la personne qui est accusée. C’est la personne que l’État étranger cherche à faire extraditer. C’est la personne qui est déférée au tribunal d’extradition.

La motivation est du domaine de l’esprit. Elle précède l’acte et en constitue une cause. Les faits et circonstances peuvent tendre à confirmer ou à mettre en doute une déclaration relative à la motivation. En outre, chez une personne saine d’esprit, elle seule peut réellement connaître ses motifs—elle est la seule à savoir pourquoi elle a agi de la sorte à moins, naturellement, qu’elle ne dise la vérité à cet égard à quelqu’un d’autre. Comment peut-on donc s’attendre à ce qu’un accusé indique le motif l’ayant poussé à agir à moins qu’il n’admette être l’auteur de l’acte visé?

A mon avis, la question du «caractère politique» ne pouvait pas faire l’objet d’une décision du tribunal d’extradition dans ce cas et on ne pouvait l’invoquer comme défense même si ce tribunal était compétent pour en connaître.

Si j’ai bien compris la plaidoirie de l’avocat du requérant, il existe aux États-Unis d’Amérique un mouvement d’opinion publique important contre la politique du gouvernement des États-Unis en ce qui concerne la guerre au Vietnam et un désir réel de la part de nombre de gens que le gouvernement mette fin à cette guerre. Il me semble aussi que l’avocat du requérant soutient que ce dernier faisait partie de ce mouvement et qu’il en résulte que toutes les accusations contre lui sont associées avec ce mouvement et ont par là même un caractère politique.

En outre, selon mon interprétation du point de vue que M^e Ruby a défendu au cours de sa plaidoirie au nom du requérant, il ressort que s’il y a un mouvement important visant à faire modifier la politique gouvernementale et si,

thering the aims of that movement, an individual commits a crime, the offence is one of a political character within the meaning of section 21 even though all others in the movement attempt to achieve their aims only by peaceful, legal means. It is a position with which I do not agree.

If it could be said there is acceptable evidence here that the applicant or the offences in respect of which he stands indicted, are a part of what might be described as that anti-Vietnam war movement, it would, at most, be tenuous. There are what counsel for the applicant refers to as the "communiqués". I do not consider them impressive to show the connection. There is no hard evidence as to whence they came. If their content is written by the bomber, as I understand is Mr. Ruby's theory, and if the bomber is the applicant, surely they would be self-serving. I do not think that the affidavits filed on behalf of the applicant are persuasive to show connection between the bomber and the arsonist, whoever he may be, and that movement.

Further, if it could be said that there is sufficient evidence to show an association between the bomber and the arsonist and that movement, I do not consider that that in itself is sufficient for the applicant to shelter under section 21 of the *Extradition Act*.

There is evidence that in the general area where the bombing and arson occurred there was activity in that movement which went beyond verbal protest and included some violence. However, the evidence does not establish that that violence reached the stage of bombing and arson unless the incidents in respect of which the applicant is accused could be included. I do not think the evidence establishes that bombing and arson were generally accepted activities in the anti-Vietnam war movement in the area.

There was no significant evidence offered that the applicant or, for that matter, anyone involved in the anti-Vietnam war movement was being prosecuted in the United States for his beliefs or for the aims of the movement or for

avec l'intention de favoriser les buts de ce mouvement, un individu commet un crime, l'infraction a un caractère politique au sens de l'article 21, même si tous les autres membres du mouvement tentent d'atteindre leurs buts en n'utilisant que des moyens pacifiques et licites. Je ne peux souscrire à ce point de vue.

Soutenir qu'il y a des preuves en l'espèce selon lesquelles le requérant, ou les infractions dont il est inculpé, sont partie de ce qu'on pourrait appeler un mouvement contre la guerre au Vietnam, serait, au mieux, un argument faible. Il y a aussi ce que l'avocat du requérant appelle les «communiqués». Je ne considère pas qu'ils peuvent réellement démontrer l'existence de ce lien. On n'a présenté aucune preuve solide indiquant leur provenance. Si le poseur de bombes les a rédigés, comme il me semble que M^c Ruby le soutienne, et si le poseur de bombes est le requérant, ils seraient alors dépourvus de force probante. Je ne pense pas que les affidavits déposés au nom du requérant démontrent la relation entre l'incendiaire et poseur de bombes, quel qu'il soit, et ce mouvement.

En outre, si on pouvait dire qu'il y a une preuve suffisante pour indiquer une relation entre l'incendiaire et poseur de bombes et ce mouvement, je ne pense pas qu'en soi, ce serait suffisant pour permettre au requérant de bénéficier de l'article 21 de la *Loi sur l'extradition*.

On a montré que, dans la zone où l'attentat à la bombe et l'incendie se sont produits, le mouvement était actif, avait dépassé le stade des protestations verbales et atteint celui des actes de violence. Toutefois, la preuve ne démontre pas que ces actes de violence atteignaient le stade de l'attentat à la bombe et de l'incendie à moins que les actes dont on accuse le requérant puissent être inclus. Je ne pense pas qu'on ait établi que l'attentat à la bombe et l'incendie étaient des activités généralement admises par le mouvement contre la guerre au Vietnam dans cette région.

On n'a déposé aucune preuve significative portant que le requérant, ou quiconque impliqué dans un mouvement contre la guerre au Vietnam, ait été poursuivi aux États-Unis pour ses convictions et pour les buts du mouvement ou

his attempts to accomplish those aims by peaceful means. There is no evidence that those who shared the views of the persons who made up the movement were not permitted to speak freely, to voice their views, to protest or peaceably to demonstrate. There is no evidence that those persons, or any witness who felt that the applicant should not be extradited, needed political asylum.

It was argued that the bombing was considered by some people of prominence to be a political act. The "evidence" so-called of this, was publication in newspapers. Even if one could assume that those persons were quoted properly and that they made such statements and held such views they would be only personal views. It is not they who decide whether the offences were of a political character within the meaning of the *Extradition Act* of Canada.

Although the conduct of the war in Vietnam is the responsibility of the Government of the United States of America, the buildings bombed and burned were not the property of that Government, but appear to be property of the State of Wisconsin. They were some of the buildings comprising the facilities of the University of Wisconsin, a place of learning.

It is my opinion that the offences in respect of which the extradition proceedings were taken were not of a political character within the meaning of section 21 of the *Extradition Act*.

In any event the evidence is such as to justify a conclusion that, to use the words of Viscount Radcliffe in *Schtraks*, "the central government stands apart and is concerned only to enforce the criminal law" alleged to have been violated.

I turn now to the matter as to jurisdiction of the extradition tribunal to decide upon the presence or absence of "political character" in determining whether a warrant of committal should issue. It is my opinion that it does not have such jurisdiction.

pour ses tentatives d'atteindre ses buts par des moyens pacifiques. Il n'existe aucune preuve portant que ceux qui partageaient les points de vue des personnes composant le mouvement ne jouissaient pas de la liberté d'expression, n'avaient pas le droit de faire valoir leur point de vue, de protester ou de manifester de façon pacifique. Il n'y a aucune preuve portant que ces personnes, ou des témoins qui estimaient que le requérant ne devrait pas être extradé, aient besoin d'un asile politique.

On a prétendu que certaines personnes importantes considéraient l'attentat à la bombe comme un acte politique. Cela serait soi-disant prouvé par des articles publiés dans des journaux. Même si l'on pouvait présumer que ces personnes étaient citées de manière appropriée et qu'elles avaient effectivement fait ces déclarations et soutenu ces points de vue, il ne s'agit que de points de vue personnels. Ce ne sont pas elles qui décident si les infractions ont un caractère politique au sens de la *Loi sur l'extradition* au Canada.

Bien que la responsabilité de la guerre au Vietnam incombe au gouvernement des États-Unis d'Amérique, les bâtiments endommagés par les bombes et incendiés n'appartenaient pas à ce gouvernement; il semble qu'ils appartiennent à l'État du Wisconsin. Certains de ces bâtiments comprenaient des locaux de l'Université du Wisconsin, haut-lieu du savoir.

A mon avis, les infractions à l'égard desquelles les procédures d'extradition ont été instituées n'ont pas un caractère politique au sens de l'article 21 de la *Loi sur l'extradition*.

En tout cas, la preuve est telle qu'elle justifie de conclure, en utilisant les termes du vicomte Radcliffe dans l'arrêt *Schtraks*, que [TRADUCTION] «le gouvernement central ne partage pas ce point de vue et désire simplement appliquer le droit pénal» qu'on prétend violé.

J'envisage maintenant la question de savoir si le tribunal d'extradition a compétence pour déterminer le «caractère politique» lorsqu'il décide de lancer un mandat d'incarcération. A mon avis, il n'a pas cette compétence.

The jurisdiction of the extradition tribunal comes exclusively from the *Extradition Act*. If the Act does not give it it does not exist.

A pivotal section is 18. It is:

18. (1) The judge shall issue his warrant for the committal of the fugitive to the nearest convenient prison, there to remain until surrendered to the foreign state, or discharged according to law,

(a) in the case of a fugitive alleged to have been convicted of an extradition crime, if such evidence is produced as would, according to the law of Canada, subject to this Part, prove that he was so convicted, and

(b) in the case of a fugitive accused of an extradition crime, if such evidence is produced as would, according to the law of Canada, subject to this Part, justify his committal for trial, if the crime had been committed in Canada.

(2) If such evidence is not produced, the judge shall order him to be discharged.

Section 22 is:

22. Where the Minister of Justice at any time determines

(a) that the offence in respect of which proceedings are being taken under this Part is one of a political character,

(b) that the proceedings are, in fact, being taken with a view to try or punish the fugitive for an offence of a political character, or

(c) that the foreign state does not intend to make a requisition for surrender,

he may refuse to make an order for surrender, and may, by order under his hand and seal, cancel any order made by him, or any warrant issued by a judge under this Part, and order the fugitive to be discharged out of custody on any committal made under this Part; and the fugitive shall be discharged accordingly.

Paragraph (b) of section 22 is not relevant in this case because of the indication by counsel for the applicant that there is no submission that the extradition proceedings were taken with a view to prosecute or punish the applicant for an offence of a political character.

In paragraph (b) of section 18 in which are set out circumstances under which a warrant for committal may issue there is no reference to "political character" and there is no interdiction against the issuing of a warrant if the offence is one of a political character, unless it is implied by the words "subject to this Part". Thus, unless those words "subject to this Part" import section 21 into section 18 the judge is, in my opinion, to make his decision as to whether a warrant for committal is to be issued, only on

La compétence du tribunal d'extradition découle exclusivement de la *Loi sur l'extradition*. Si la loi ne l'accorde pas, elle n'existe pas.

L'article essentiel est l'article 18 que voici:

18. (1) Le juge doit lancer son mandat pour faire incarcérer le fugitif dans la prison convenable la plus rapprochée, afin qu'il y soit détenu jusqu'à ce qu'il ait été livré à l'État étranger ou élargi conformément à la loi,

a) dans le cas d'un fugitif que l'on prétend avoir été convaincu d'un crime entraînant l'extradition, lorsqu'il est produit une preuve qui, d'après la loi du Canada, sous réserve de la présente Partie, établirait qu'il a été convaincu de ce crime, et

b) dans le cas d'un fugitif accusé d'un crime entraînant l'extradition, lorsqu'il est produit une preuve qui, d'après la loi du Canada, sauf les dispositions de la présente Partie, justifierait son incarcération préventive, si le crime avait été commis au Canada.

(2) Lorsque cette preuve n'est pas produite, le juge ordonne qu'il soit élargi.

Voici l'article 22:

22. Si le ministre de la Justice décide, en tout temps,

a) que l'infraction au sujet de laquelle les procédures sont exercées en vertu de la présente Partie est de nature politique,

b) que les procédures sont en réalité exercées en vue de poursuivre ou de punir le fugitif pour une infraction d'une nature politique, ou

c) que l'État étranger n'a pas l'intention de faire une demande d'extradition,

il peut refuser de donner l'ordre de livrer le fugitif, et il peut, par un ordre sous ses seing et sceau, révoquer tout ordre donné par lui, ou tout mandat lancé par un juge en vertu de la présente Partie, et ordonner que le fugitif soit relâché et libéré de tout mandat d'incarcération lancé en vertu de la présente Partie; et le fugitif est élargi en conséquence.

L'alinéa b) de l'article 22 n'est pas pertinent en l'espèce, étant donné que l'avocat du requérant a indiqué qu'il ne soutenait pas que les procédures d'extradition avaient été instituées dans le but de poursuivre ou de punir le requérant pour une infraction à caractère politique.

L'alinéa b) de l'article 18, exposant les circonstances dans lesquelles on peut lancer un mandat d'incarcération, ne mentionne pas le «caractère politique» et ne contient aucune interdiction de délivrer un mandat si l'infraction en est une à caractère politique, à moins que l'expression «sauf les dispositions de la présente Partie» ne lui donne ce sens. Donc, à moins que l'expression «sauf les dispositions de la présente Partie» oblige à rapprocher l'article 21 de l'article 18, à mon avis, le juge doit rendre sa déci-

his conclusion as to whether the evidence produced would, according to the law of Canada, justify committal for trial if the crime had been committed in Canada and, this, without regard to "political character".

Pursuant to section 15 the judge is to receive any evidence tendered to show that the crime of which the fugitive is accused is an offence of a political character. This does not say that he is to receive this evidence for the purpose of determining whether or not the crime is of a political character. Rather it would seem to me that the reason is so that any such evidence offered will appear in the certified copy of the evidence which the judge is to send to the Minister of Justice pursuant to section 10(2). It is not difficult to see the reason for that requirement. Certainly this would be one convenient way in which the Minister would have relevant information before him in connection with matters relating to political character so that he may exercise his discretion pursuant to section 22.

Section 21 deals with liability of the fugitive to surrender. However it is not the extradition judge who surrenders him or orders that he be surrendered. He may only issue a warrant for committal until surrendered (section 18(1)). It is the Minister of Justice who may order a fugitive, who has been committed for surrender, to be surrendered (section 25). There is the clear distinction between committal for surrender and surrender.

In my opinion the words "subject to this Part" in section 18(1)(a) and (b) only refer to and qualify the word "evidence" in those paragraphs and that they import into that section the provisions of section 16 indicating the type of evidence which may be received, including duly authenticated statements under oath. I do not consider that the words "subject to this Part" extend to embrace section 21.

Another section which might be considered in this connection is section 13, namely:

sion sur le point de savoir si un mandat d'incarcération doit être lancé en se fondant seulement sur sa conclusion relative à la preuve produite, savoir, si, d'après le droit canadien, elle justifierait l'incarcération préventive si le crime avait été commis au Canada et ceci sans tenir compte du «caractère politique».

L'article 15 prévoit que le juge doit recevoir tout témoignage aux fins de prouver que le crime dont le fugitif est accusé est une infraction à caractère politique. L'article ne dit pas qu'il doit recevoir ces témoignages dans le but de déterminer s'il s'agit ou non d'un crime à caractère politique. Il me semble plutôt que ce mécanisme permettrait à toute preuve ainsi soumise de figurer dans une copie certifiée des dépositions que le juge doit envoyer au ministre de la Justice en vertu de l'article 10(2). Il n'est pas difficile de voir les raisons de cette exigence. C'est certainement une façon pratique permettant au Ministre d'avoir les renseignements pertinents à sa disposition en ce qui concerne les affaires ayant un caractère politique, pour qu'il puisse exercer sa discrétion conformément à l'article 22.

L'article 21 traite de la possibilité d'extrader le fugitif. Toutefois, ce n'est pas le juge d'extradition qui le livre ou qui ordonne qu'il soit livré. Il peut seulement lancer un mandat d'incarcération jusqu'à ce qu'il soit livré (article 18(1)). C'est le ministre de la Justice qui peut ordonner qu'un fugitif qui a été incarcéré pour être extradé, le soit (article 25). Il existe une distinction nette entre l'incarcération en vue de l'extradition et l'extradition.

A mon avis, l'expression «sous réserve de la présente Partie» à l'article 18(1)(a) et (b) ne se rapporte et ne qualifie que le mot «preuve» y figurant et elle rapproche de cet article les dispositions de l'article 16 indiquant le genre de preuve qui peut être reçue, y compris les déclarations sous serment régulièrement légalisées. Je n'estime pas que l'expression «sous réserve de la présente Partie» va jusqu'à englober l'article 21.

On peut examiner un autre article à cet égard; il s'agit de l'article 13:

13. The fugitive shall be brought before a judge, who shall, subject to this Part, hear the case, in the same manner, as nearly as may be, as if the fugitive was brought before a justice of the peace, charged with an indictable offence committed in Canada.

Here again, the words "subject to this Part" appear, and here those words, in my view, mean subject to the procedural differences provided for in the Part as in section 16.

Consideration might also be given to the form of warrant of committal (Form two in Schedule II to the Act). Contained in it are the words "and forasmuch as I have determined that he should be surrendered in pursuance of the said Act". I construe those words as qualified by the words following: "on the ground of his being accused (or convicted) of the crime of . . . within the jurisdiction of . . .". This is not a surrender nor an order for surrender. It is only a command for the keeping of the fugitive in custody until he is delivered pursuant to the provisions of the Act. If that delivery is surrendered to the foreign state it is only effected, in my opinion, by order of the Minister of Justice.

In my opinion the matter of political asylum is left by the *Extradition Act* solely within executive discretion.

I would dismiss the application.

13. Le fugitif doit être amené devant un juge, qui, sous réserve de la présente Partie, entend la cause, de la même manière, autant que possible, que si le fugitif était traduit devant un juge de paix sous accusation d'un acte criminel commis au Canada.

^a A nouveau, on retrouve l'expression «sous réserve de la présente Partie» et, à mon avis, elle signifie ici sous réserve de différences de procédures prévues dans la présente Partie comme, par exemple, à l'article 16.

^b On peut aussi examiner la formule du mandat d'incarcération (Formule deux de l'annexe II de la loi). On y trouve les termes «et attendu que j'ai décidé qu'il serait livré conformément à ladite loi». J'interprète ces mots à la lumière des mots qui suivent: «parce qu'il a été accusé (ou convaincu) du crime de . . . dans la juridiction de . . .». Il ne s'agit pas d'une extradition ni d'une ordonnance d'extradition. Il s'agit simplement de l'ordre de maintenir le fugitif sous gardé jusqu'à ce qu'il soit remis suivant les dispositions de la loi. Si la remise est l'extradition vers l'État étranger, à mon avis, seule l'ordonnance du ministre de la Justice peut ^c l'effectuer.

^d A mon avis, la question de l'asile politique est laissée entièrement à la discrétion de l'exécutif par la *Loi sur l'extradition*.

^e Je rejette la demande.