

A-570-03
2004 FCA 352

A-570-03
2004 CAF 352

Arthur Froom (*Appellant*)

Arthur Froom (*appelant*)

v.

c.

Minister of Justice (*Respondent*)

Ministre de la Justice (*intimé*)

INDEXED AS: FROMOM v. CANADA (MINISTER OF JUSTICE)
(F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: FROMOM c. CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)
(C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Linden, Sexton and Sharlow
J.J.A.—Toronto, October 18 and 21, 2004.

Cour d'appel fédérale, juges Linden, Sexton et Sharlow,
J.C.A.—Toronto, 18 et 21 octobre 2004.

Extradition — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision denying judicial review of Extradition Act, s. 15 authority to proceed — Relevant features of Act reviewed — Minister's position: F.C. should always decline Federal Courts Act, s. 18 jurisdiction to review authority to proceed, because Extradition Act providing adequate alternative remedy, and to avoid forum-shopping, other reprehensible conduct — Judge ruled Court would exercise jurisdiction in certain circumstances but rejected application on merits, Minister could delegate power to issue authority to proceed — Cross-appeal quashed as inappropriate, unnecessary — Attempt to challenge portion of reasons, not decision itself — Case law supporting proposition F.C. may decline jurisdiction where adequate alternative remedy — Need not be perfect remedy — Discretionary decision reversible on appeal only in limited circumstances — Judge below of view extradition judge lacking jurisdiction to review authority to proceed — Body of case law post-dating Judge's decision reveals extradition judges have broader powers than was supposed at that time — Relief available under Charter, superior court's inherent jurisdiction to prevent abuse of own process.

Extradition — Appel et appel incident à l'encontre d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance délivré en vertu de l'art. 15 de la Loi sur l'extradition — Examen des caractéristiques pertinentes de la Loi — Position du ministre: la Cour fédérale devrait toujours refuser d'exercer la compétence dont elle est investie en vertu de l'art. 18 de la Loi sur les Cours fédérales pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance, parce que la Loi sur l'extradition prévoit un autre recours approprié et qu'il est souhaitable d'éviter le sondage de tribunaux et d'autres pratiques répréhensibles — La juge a statué que la Cour pouvait exercer sa compétence dans certaines circonstances, mais a rejeté la demande au fond au motif que le ministre pouvait déléguer le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance — Appel incident annulé au motif qu'il n'était ni approprié ni nécessaire — Tentative visant à contester une partie des motifs, mais non la décision elle-même — La jurisprudence appuie la proposition selon laquelle la C.F. peut refuser d'exercer sa compétence lorsqu'un autre recours approprié existe et il n'est pas nécessaire que ce recours soit parfait — Une décision discrétionnaire ne peut être infirmée en appel que dans des circonstances restreintes — La juge de première instance estimait que le juge d'extradition n'avait pas compétence pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance — Un nombre important de décisions judiciaires rendues après celle de la juge de première instance indiquent que les juges d'extradition possèdent des pouvoirs plus larges que ce qui était supposé à l'époque — Une réparation peut être accordée en vertu de la Charte ou en vertu de la compétence inhérente dont disposent les cours supérieures pour empêcher l'utilisation abusive de leurs procédures.

Federal Court Jurisdiction — Extradition Act, conferring jurisdiction on provincial superior, appellate courts — Whether F.C. should always decline Federal Courts Act, s. 18

Compétence de la Cour fédérale — La Loi sur l'extradition accorde compétence aux cours d'appel et aux cours supérieures provinciales — La question est de savoir si la C.F.

jurisdiction to review authority to proceed as Extradition Act provides adequate alternative remedy — Avoidance of forum-shopping — As decision to decline jurisdiction discretionary, not reversible on appeal except in limited circumstances — Whether extradition judge has jurisdiction to review authority to proceed — Relief under Charter available — Recent case law is to effect extradition judge's power to grant remedies broader than previously thought.

This was an appeal and cross-appeal from the Federal Court's dismissal of an application for judicial review of an *Extradition Act*, section 15 authority to proceed.

Under the Act, only a provincial superior court judge may act as an extradition (or "committal") judge and an appeal lies only to the provincial appellate court. Again, only the last-mentioned court may sit in judicial review of the Minister's surrender decision.

Upon judicial review, it was the Minister's position that the Federal Court should always decline to exercise its *Federal Courts Act*, section 18 jurisdiction to deal with an application for judicial review of an authority to proceed since the *Extradition Act* provides an adequate alternative remedy and also to avoid multiple proceedings, forum-shopping, inconsistent results and delay. The Judge, however, ruled that the Court does have review jurisdiction under section 15 where strong grounds exist for an argument that the Minister has acted arbitrarily, in bad faith or for improper motive but that review is unavailable if the issues fall squarely within the extradition judge's jurisdiction, or that of the Minister, or where the argument involves a point of law that is settled. Turning to the merits, the Judge concluded that the only ground raised by applicant (appellant herein) which met the threshold was that of improper delegation but she denied the application because it is permissible for the Minister to delegate authority to issue an authority to proceed.

By way of cross-appeal, the Crown sought a declaration that the Federal Court should decline to entertain this judicial review application, although no such declaration was sought

devrait toujours refuser d'exercer la compétence dont elle est investie en vertu de l'art. 18 de la Loi sur les Cours fédérales pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance, au motif que la Loi sur l'extradition prévoit un autre recours approprié — Éviter le sondage de tribunaux — La décision de la Cour de refuser d'exercer sa compétence est une décision discrétionnaire qui ne peut être infirmée en appel, sauf dans des circonstances restreintes — La question est de savoir si le juge d'extradition a compétence pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance — Une réparation peut être accordée en vertu de la Charte — De récentes décisions judiciaires indiquent que le pouvoir du juge d'extradition en matière de réparation est plus large que ce qui était présumé précédemment.

Il s'agissait d'un appel et d'un appel incident à l'égard du rejet par la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance délivré en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*.

En vertu de la Loi, seul un juge d'une cour supérieure provinciale peut agir en qualité de juge d'extradition (ou juge d'incarcération) et seule une cour d'appel provinciale peut entendre un appel de la décision du juge d'extradition et une demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du ministre de livrer la personne visée.

Au cours du contrôle judiciaire, le ministre a soutenu que la Cour fédérale devrait toujours refuser d'exercer la compétence dont elle est investie en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* pour statuer sur une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance, parce que la *Loi sur l'extradition* prévoit un autre recours approprié et parce qu'il est souhaitable d'éviter une avalanche de procédures, un sondage de tribunaux, des résultats contradictoires et des retards. Cependant, la juge a conclu que la Cour fédérale a compétence pour effectuer le contrôle en vertu de l'article 15 lorsqu'il existe des motifs sérieux de faire valoir que le ministre a agi de façon arbitraire ou de mauvaise foi ou qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié, mais que la procédure de contrôle judiciaire ne peut être utilisée lorsque les questions en litige relèvent expressément de la compétence du juge d'extradition ou du ministre, ou lorsque les motifs traitent d'arguments portant sur des domaines où le droit est bien établi. Examinant le fond, la juge a conclu que le seul motif soulevé par le demandeur (l'appellant en appel) qui respectait le seuil était celui de la délégation non autorisée, mais elle a rejeté la demande au motif que le ministre peut déléguer le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance.

Dans son appel incident, Sa Majesté a sollicité un jugement déclaratoire portant que la Cour fédérale devrait refuser de statuer sur la présente demande de contrôle judiciaire, bien

from the Judge hearing the application for judicial review.

Held, the appeal should be dismissed; the cross-appeal quashed.

The cross-appeal was an attempt to challenge part of the reasons for decision rather than the decision itself. A cross-appeal was both inappropriate and unnecessary herein since the Minister's argument could be raised in responding to the appeal.

It is settled law that the Federal Court has a discretion to decline jurisdiction where an adequate alternative remedy exists. It is not necessary that the alternative remedy be perfect. Since the decision to decline jurisdiction is discretionary, it is not open to reversal upon appeal unless irrelevant factors were taken into account, relevant factors disregarded or the conclusion was unreasonable.

The Judge below concluded that she had jurisdiction to review the authority to proceed because Parliament, while intending to streamline the extradition process, could not have meant to legislate that the decision to issue an authority to proceed would not be reviewable as that would violate the rule of law. The second reason for her decision was that an extradition judge lacks jurisdiction to review an authority to proceed. While agreeing with much of the Judge's reasons, this Court was unable to agree that an extradition judge lacks jurisdiction to provide an adequate remedy if issuance of the authority to proceed is tainted by a significant impropriety on the Minister's part. In such case, the extradition judge may grant relief under the Charter or pursuant to a superior court's inherent jurisdiction to control its own process and prevent the abuse thereof. A substantial body of authority has accumulated during the time since the impugned order was handed down and it reveals that the scope of remedies available to an extradition judge (and to provincial appellate courts sitting on appeal from extradition warrants and on judicial review of surrender decisions) is less narrow than it seemed when the Judge was considering the application herein. Had the Judge declined to deal with the issue of whether the Minister's discretion to issue an authority to proceed could be delegated, the extradition judge could have done so.

qu'aucun jugement de cette nature n'ait été demandé à la juge qui a entendu celle-ci.

Arrêt: l'appel doit être rejeté et l'appel incident, annulé.

L'appel incident visait à contester une partie des motifs de la décision de la juge, mais non la décision elle-même. L'appel incident n'était ni nécessaire ni approprié dans ces circonstances, parce que l'argument du ministre pouvait être soulevé en réponse à l'appel.

Il est bien reconnu en droit que la Cour fédérale possède le pouvoir discrétionnaire de refuser d'exercer sa compétence lorsqu'un autre recours approprié existe et il n'est pas nécessaire que ce recours soit parfait. Étant donné que la décision de la Cour de refuser d'exercer sa compétence est une décision discrétionnaire, elle ne peut être infirmée en appel, à moins que le juge n'ait tenu compte de facteurs non pertinents, qu'il n'ait omis de prendre en considération des facteurs pertinents ou qu'il n'ait tiré une conclusion déraisonnable.

La juge de première instance a conclu qu'elle avait compétence pour procéder au contrôle de l'arrêté introductif d'instance parce qu'à son avis, même si le législateur désirait simplifier le processus d'extradition, il ne pouvait avoir eu pour intention d'exclure du contrôle judiciaire la décision de délivrer un arrêté introductif d'instance, car cette exclusion contreviendrait à la règle de droit. La juge a invoqué comme second motif de sa décision le fait que le juge d'extradition n'a pas compétence pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance. Même si elle était d'accord avec la plupart des motifs que la juge a invoqués, la Cour d'appel ne pouvait souscrire à l'avis de celle-ci selon lequel le juge d'extradition n'a pas compétence pour accorder une réparation adéquate lorsque la délivrance de l'arrêté introductif d'instance est entachée d'une irrégularité importante de la part du ministre. En pareil cas, le juge d'extradition peut accorder une réparation en vertu de la Charte ou en vertu de la compétence inhérente dont disposent les cours supérieures pour contrôler leurs propres procédures et empêcher l'utilisation abusive de celles-ci. Un nombre important de décisions judiciaires ont été rendues depuis que l'ordonnance attaquée a été prononcée et indiquent que l'éventail des réparations que peuvent accorder les juges d'extradition (et les cours d'appel provinciales siégeant dans les appels relatifs aux mandats d'extradition et dans les demandes de contrôle judiciaire relatives aux décisions d'extradition du ministre) n'est pas aussi restreint qu'il semblait l'être lorsque la juge a été saisie de la demande en l'espèce. Si la juge avait refusé de statuer sur la question de savoir si le ministre pouvait déléguer son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance, le juge d'extradition aurait pu le faire.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 24(1).
Extradition Act, S.C. 1999, c. 18, s. 15.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 341(1)(b).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Zündel v. Canada (2004), 241 D.L.R. (4th) 362; 186 O.A.C. 196 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. dismissed [2004] S.C.C.A. No. 316; affg *R. v. Zundel*, [2003] O.T.C. 1042 (S.C.J.).

CONSIDERED:

Reza v. Canada, [1994] 2 S.C.R. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; revg (1992), 11 O.R. (3d) 65; 98 D.L.R. (4th) 88; 9 Admin. L.R. (2d) 121; 11 C.R.R. (2d) 213; 58 O.A.C. 377 (C.A.); *United States of America v. Helfrich* (2004), 183 C.C.C. (3d) 565 (B.C.S.C.); *United States of America v. Sagarra* (2004), 233 Nfld. & P.E.I.R. 181 (Nfld. C.A.); *United States of America v. Saad* (2004), 237 D.L.R. (4th) 623; 183 C.C.C. (3d) 97; 184 O.A.C. 282 (C.A.).

REFERRED TO:

Roberts v. Canada, [2000] 3 C.N.L.R. 303; (1999), 247 N.R. 350; 27 R.P.R. (3d) 157 (F.C.A.); *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 217 F.T.R. 159; 288 N.R. 8 (F.C.A.); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. No. 2618 (S.C.J.) (QL); *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321; 117 C.C.C. (3d) 180 (Nfld. C.A.); *Thailand v. Karas*, 2001

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 24(1).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.
Loi sur l'extradition, L.C. 1999, ch. 18, art. 15.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 341(1)b).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Zündel c. Canada (2004), 241 D.L.R. (4th) 362; 186 O.A.C. 196 (C.A.); demande d'autorisation d'interjeter appel devant la C.S.C. rejetée [2004] S.C.C.A. n° 316; conf. *R. v. Zundel*, [2003] O.T.C. 1042 (C.S.J.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Reza c. Canada, [1994] 2 R.C.S. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; inf. (1992), 11 O.R. (3d) 65; 98 D.L.R. (4th) 88; 9 Admin. L.R. (2d) 121; 11 C.R.R. (2d) 213; 58 O.A.C. 377 (C.A.); *United States of America v. Helfrich* (2004), 183 C.C.C. (3d) 565 (C.S.C.-B.); *United States of America v. Sagarra* (2004), 233 Nfld. & P.E.I.R. 181 (C.A.T.-N.); *United States of America v. Saad* (2004), 237 D.L.R. (4th) 623; 183 C.C.C. (3d) 97; 184 O.A.C. 282 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Roberts c. Canada, [2000] 3 C.N.L.R. 303; (1999), 247 N.R. 350; 27 R.P.R. (3d) 157 (C.A.F.); *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200; 217 F.T.R. 159; 288 N.R. 8 (C.A.F.); *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; (1995), 122 D.L.R. (4th) 129; 26 Admin. L.R. (2d) 1; [1995] 2 C.N.L.R. 92; 177 N.R. 325; *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. n° 2618 (C.S.J.) (QL); *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321; 117 C.C.C. (3d) 180 (C.A.T.-N.); *Thailand v. Karas*,

BCSC 72; [2001] B.C.J. No. 124 (QL); *United States of America v. Cobb*, [2001] 1 S.C.R. 587; (2001), 197 D.L.R. (4th) 46; 152 C.C.C. (3d) 270; 41 C.R. (5th) 81; 81 C.R.R. (2d) 226; 267 N.R. 203; 145 O.A.C. 3; 2001 SCC 19; *United States of America v. Gillingham* (2004), 239 D.L.R. (4th) 320; 201 B.C.A.C. 26; 184 C.C.C. (3d) 97 (C.A.); *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. No. 3805 (S.C.J.) (QL).

APPEAL and CROSS-APPEAL from Federal Court order rejecting application for judicial review of an *Extradition Act*, section 15 authority to proceed ([2004] 2 F.C.R. 154; (2003), 8 Admin. L.R. (4th) 1; 242 F.T.R. 1; 2003 FC 1299). Appeal dismissed: cross-appeal quashed.

APPEARANCES:

Gregory Lafontaine for appellant.
Dale L. Yurka and *Joseph Cheng* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Lafontaine & Associate, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] SHARLOW J.A.: The appellant Arthur Froom has appealed, and the Minister of Justice has cross-appealed, an order of a judge of the Federal Court dated November 7, 2003, dismissing an application for judicial review of an authority to proceed issued under section 15 of the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18. The Federal Court decision is reported as *Froom v. Canada (Minister of Justice)*, [2004] 2 F.C.R. 154 (F.C.).

[2] Section 15 of the *Extradition Act* was enacted in 1999 as part of a complete revision of the extradition process, which was intended to make the procedure simpler and more expeditious. The *Extradition Act* and its history are well and fully described in the Judge's

2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. n° 124 (QL); *États-Unis d'Amérique c. Cobb*, [2001] 1 R.C.S. 587; (2001), 197 D.L.R. (4th) 46; 152 C.C.C. (3d) 270; 41 C.R. (5th) 81; 81 C.R.R. (2d) 226; 267 N.R. 203; 145 O.A.C. 3; 2001 CSC 19; *United States of America v. Gillingham* (2004), 239 D.L.R. (4th) 320; 201 B.C.A.C. 26; 184 C.C.C. (3d) 97 (C.A.); *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. n° 3805 (C.S.J.) (QL).

APPEL et APPEL INCIDENT à l'égard d'une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance délivré en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition* ([2004] 2 R.C.F. 154; (2003), 8 Admin. L.R. (4th) 1; 242 F.T.R. 1; 2003 CF 1299). Appel rejeté, appel incident annulé.

ONT COMPARU:

Gregory Lafontaine pour l'appellant.
Dale L. Yurka et *Joseph Cheng* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Lafontaine & Associate, Toronto, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

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

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A.: L'appellant Arthur Froom a interjeté appel et le ministre de la Justice a interjeté un appel incident à l'égard d'une ordonnance en date du 7 novembre 2003 par laquelle un juge de la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance délivré en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18. La décision de la Cour fédérale est publiée sous l'intitulé *Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2004] 2 R.C.F. 154 (C.F.).

[2] L'article 15 de la *Loi sur l'extradition* a été édicté en 1999 dans le cadre d'une révision complète de la procédure d'extradition, qui visait à simplifier et à accélérer celle-ci. La teneur et l'évolution de la *Loi sur l'extradition* sont décrites de façon exhaustive dans les

reasons. At this stage it is necessary to highlight only two of the characteristics of the statutory scheme.

[3] First, the new *Extradition Act*, like its statutory predecessors, gives the provincial superior and appellate courts jurisdiction over all judicial functions under the *Extradition Act*. That reflects a recognition of the experience and expertise of the judges of the provincial superior and appellate courts in matters of criminal law. Only a judge of a provincial superior court may act as an extradition judge (sometimes referred to as a committal judge). Only a provincial appellate court may hear an appeal from the decision of an extradition judge. Only a provincial appellate court may hear an application for judicial review of a decision of the Minister to surrender a person sought to be extradited.

[4] Second, section 15 of the *Extradition Act* makes the Minister responsible for identifying the equivalent Canadian offences, which must be named on the authority to proceed.

[5] The authority to proceed against Mr. Froom reads as follows:

The Minister of Justice authorizes the Attorney General of Canada to proceed before the Superior Court of Justice to seek an order for the committal of Arthur Kissel aka Arthur Froom who is being sought for prosecution by the UNITED STATES OF AMERICA. The Canadian offences which corresponds [*sic*] to the alleged conduct are:

- conspiracy to commit fraud contrary to sections 380(1) and 465(1)(c) of the *Criminal Code of Canada*;
- fraud contrary to section 380(1) of the *Criminal Code of Canada*;
- conspiracy to launder the proceeds of crime contrary to sections 462.31 and 465(1)(c) of the *Criminal Code of Canada*; and
- laundering the proceeds of crime contrary [*sic*] to section 462.31 of the *Criminal Code of Canada*.

motifs du jugement. Il convient à ce stade-ci de souligner uniquement deux des caractéristiques du régime législatif.

[3] D'abord, à l'instar des lois qu'elle remplace, la nouvelle *Loi sur l'extradition* accorde aux cours d'appel et aux cours supérieures provinciales compétence sur toutes les fonctions judiciaires qu'elle vise. Cette juridiction traduit une reconnaissance de l'expérience et de la compétence spécialisées des juges des cours supérieures et des cours d'appel provinciales en droit criminel. Seul un juge d'une cour supérieure provinciale peut agir en qualité de juge d'extradition (parfois appelé juge d'incarcération). Seule une cour d'appel provinciale peut entendre un appel de la décision du juge d'extradition et une demande de contrôle judiciaire à l'égard d'une décision du ministre de livrer la personne visée à l'État requérant.

[4] En deuxième lieu, l'article 15 de la *Loi sur l'extradition* prévoit que le ministre est chargé de déterminer les infractions équivalentes au Canada, qui doivent être indiquées dans l'arrêté introductif d'instance.

[5] Voici le texte de l'arrêté introductif d'instance visant M. Froom:

[TRADUCTION]

Le ministre de la Justice autorise le procureur général du Canada à demander à la Cour supérieure de justice [de l'Ontario] la délivrance d'une ordonnance pour l'incarcération d'Arthur Kissel, alias Arthur Froom, recherché par les ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE pour subir son procès. Les infractions punissables au Canada qui correspondent à la conduite alléguée sont les suivantes:

- complot en vue de commettre une fraude, contrairement au paragraphe 380(1) et à l'alinéa 465(1)(c) du *Code criminel du Canada*;
- fraude, contrairement au paragraphe 380(1) du *Code criminel du Canada*;
- complot en vue de recycler les produits de la criminalité, contrairement à l'article 462.31 et à l'alinéa 465(1)(c) du *Code criminel du Canada*;
- recyclage des produits de la criminalité, contrairement à l'article 462.31 du *Code criminel du Canada*

Dated at Ottawa, Ontario this 3rd day of July, 2001

Fait à Ottawa (Ontario), le 3 juillet 2001

[Signature]

[Signature]

Barbara Kothe, Counsel
International Assistance Group
for the Minister of Justice of Canada

Barbara Kothe, avocate
Groupe d'entraide internationale
pour le ministre de la Justice du Canada

[6] The grounds for Mr. Froom's application for judicial review may be summarized as follows: (a) the Minister had not complied with the relevant extradition treaty; (b) the authority to proceed is a nullity because it lacks sufficient particulars; (c) the issuance of the authority to proceed is an abuse of process because of delay or because the Crown is also pursuing deportation proceedings; and (d) the issuance of an authority to proceed must be performed personally by the Minister and cannot be delegated.

[7] The Minister opposed Mr. Froom's application on the merits. The Minister also argued that, although section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], gives the Federal Court the jurisdiction to deal with an application for judicial review of an authority to proceed, the Federal Court should always decline to exercise that jurisdiction because the *Extradition Act* provides an adequate alternative remedy. Counsel for the Minister also points out the obvious, which is that if the Federal Court does not decline jurisdiction in such cases, the inevitable result will be multiple proceedings, forum-shopping, inconsistent results and delay.

[8] The conclusions of the Judge on the question of the jurisdiction of the Federal Court are set out in parts (a) and (b) of her "Summary of Conclusions" (paragraph 148 of her reasons):

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

[6] Les motifs de la demande de contrôle judiciaire de M. Froom peuvent être résumés comme suit: a) le ministre ne s'est pas conformé au traité d'extradition pertinent; b) l'arrêté introductif d'instance est nul, parce qu'il n'est pas suffisamment détaillé; c) la délivrance de l'arrêté est une procédure abusive en raison du retard ou de la mesure d'expulsion déjà prise par Sa Majesté; et d) l'arrêté introductif d'instance doit être délivré par le ministre lui-même et cette fonction ne peut être déléguée.

[7] Le ministre s'est opposé à la demande de M. Froom sur le fond. Il a également soutenu que, même si la Cour fédérale est investie, en vertu de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], de la compétence voulue pour statuer sur une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance, elle devrait toujours refuser d'exercer cette compétence, parce que la *Loi sur l'extradition* prévoit un autre recours approprié. L'avocat du ministre souligne également une réalité évidente, soit le fait que, si la Cour fédérale ne refuse pas d'exercer sa compétence dans les causes de cette nature, il en résultera inévitablement une avalanche de procédures, un sondage de tribunaux, des résultats contradictoires et des retards.

[8] Les conclusions de la juge sur la question de la compétence de la Cour fédérale sont énoncées aux parties a) et b) de son «Résumé des conclusions» (au paragraphe 148 de ses motifs):

a) la Cour fédérale a compétence pour effectuer le contrôle de la décision du ministre de la Justice de délivrer un arrêté introductif d'instance en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*, au début du processus d'extradition, dans des circonstances où il existe des motifs sérieux de faire valoir que

or that the Minister was motivated by an improper motive, or motivated by irrelevant considerations;

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

[9] The Judge went on to consider Mr. Froom's grounds for his application for judicial review. She found that none of the grounds, except the question of improper delegation, met the threshold in (a) and (b) above. She found that the question of delegation met that threshold, but that it is permissible for the Minister to delegate the authority to issue an authority to proceed. She therefore dismissed Mr. Froom's application for judicial review.

Motion to adjourn the appeal hearing

[10] The hearing of this appeal was scheduled for a full day on Monday, October 18, 2004 in Toronto. Mr. Froom sought an adjournment on short notice because of the illness of one of his counsel. As counsel for the Minister objected to the adjournment, Mr. Froom's other counsel appeared at the hearing to speak to the motion to adjourn. However, he indicated that he would be prepared to speak to Mr. Froom's motion to quash the cross-appeal, and also to make submissions on the issue of the jurisdiction of the Federal Court to deal with Mr. Froom's application for judicial review. The Court allowed the adjournment motion in part. Consideration of the merits of Mr. Froom's application for judicial review was deferred. Counsel were directed to make oral submissions on the motion to quash the cross-appeal and on the jurisdiction issue.

The motion to quash the cross-appeal

[11] In the cross-appeal, the Crown seeks a declaration that the Federal Court should decline to deal with this

le ministre a agi de façon arbitraire ou de mauvaise foi, qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes;

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

[9] La juge a ensuite examiné les motifs que M. Froom a invoqués au soutien de sa demande de contrôle judiciaire et a conclu qu'aucun des motifs ne respectait le seuil énoncé aux alinéas a) et b) précités, sauf celui de la délégation non autorisée. Elle a également statué que ce dernier motif respectait ce seuil, mais que le ministre peut déléguer le pouvoir de délivrer un arrêté introductif d'instance. Elle a donc rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Froom.

Requête visant à ajourner l'audition de l'appel

[10] L'audition de l'appel a été fixée au lundi 18 octobre 2004, à Toronto, et devait durer une journée complète. M. Froom a sollicité un ajournement sur court préavis, parce que l'un de ses avocats était malade. Étant donné que l'avocat du ministre s'est opposé à l'ajournement, l'autre avocat de M. Froom a comparu à l'audience afin de présenter des observations au sujet de la demande d'ajournement. Cependant, il a précisé qu'il serait disposé à plaider la requête de M. Froom en vue d'annuler l'appel incident et à présenter des arguments sur la question de la compétence dont la Cour fédérale dispose pour examiner la demande de contrôle judiciaire de son client. La Cour a accueilli en partie la requête en ajournement. L'examen du fond de la demande de contrôle judiciaire de M. Froom a été reporté et la Cour a demandé aux avocats de présenter des observations verbales sur la requête en annulation de l'appel incident et sur la question de la compétence.

La requête en annulation de l'appel incident

[11] Dans l'appel incident, Sa Majesté sollicite un jugement déclaratoire portant que la Cour fédérale

application for judicial review, although no such declaration was sought from the Judge hearing the application. In my view, the Crown's cross-appeal is an attempt to challenge part of the reasons for her decision, not the decision itself. A cross-appeal is not necessary or appropriate in these circumstances because any argument in support of the order under appeal may be raised in response to the appeal (see, for example, *Roberts v. Canada*, [1999] 3 C.N.L.R. 303 (F.C.A.), at paragraph 147, and paragraph 341(1)(b) of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106). I would grant the motion to quash the Minister's cross-appeal.

Whether the Federal Court should decline to exercise its jurisdiction

[12] It is well established that the Federal Court has the discretion to decline to exercise its judicial review jurisdiction if the applicant has available an adequate alternative remedy: *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (F.C.A.); *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*, [1995] 1 S.C.R. 3. In considering whether to decline jurisdiction, the test is whether the alternative remedy is adequate, not whether it is perfect. The decision to decline or refuse to decline jurisdiction is discretionary, and cannot be reversed on appeal unless the Judge has considered irrelevant factors, failed to consider relevant factors, or reached an unreasonable conclusion: *Canadian Pacific Ltd. v. Indian Band Matsqui*, [1995] 1 S.C.R. 3, at paragraph 39 (*per* Lamer C.J., on this point writing for the majority).

[13] *Reza v. Canada*, [1994] 2 S.C.R. 394 is instructive on this point. In *Reza*, the issue was whether the Ontario Court of Appeal was correct in reversing the decision of Ferrier J., then a judge of the Ontario Court (General Division), to stay an application for a declaration that certain provisions of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2 were unconstitutional. At the time, the applicant was the subject of proceedings in the Federal Court dealing with those provisions. The Supreme Court of Canada reversed the decision of the

devrait refuser de statuer sur la présente demande de contrôle judiciaire, bien qu'aucun jugement de cette nature n'ait été demandé à la juge qui a entendu celle-ci. À mon avis, l'appel incident de Sa Majesté vise à contester une partie des motifs de la décision de la juge, mais non la décision elle-même. L'appel incident n'est ni nécessaire ni approprié dans ces circonstances, parce que tout argument à l'appui de l'ordonnance portée en appel peut être soulevé en réponse à l'appel (voir, par exemple, *Roberts c. Canada*, [1999] 3 C.N.L.R. 303 (C.A.F.), au paragraphe 147, et l'alinéa 341(1)b des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106). J'accueillerais la requête en annulation de l'appel incident du ministre.

La question de savoir si la Cour fédérale devrait refuser d'exercer sa compétence

[12] Il est bien reconnu que la Cour fédérale possède le pouvoir discrétionnaire de refuser d'exercer sa compétence en matière de contrôle judiciaire lorsque le demandeur dispose d'un autre recours approprié: *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 41 Admin. L.R. (3d) 200 (C.A.F.); *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3. Pour décider s'il y a lieu de refuser d'exercer sa compétence, la Cour doit se demander si le recours subsidiaire est adéquat et non s'il est parfait. La décision d'exercer ou de refuser d'exercer sa compétence est une décision discrétionnaire qui ne peut être infirmée en appel, à moins que le juge n'ait tenu compte de facteurs non pertinents, qu'il n'ait omis de prendre en considération des facteurs pertinents ou qu'il n'ait tiré une conclusion déraisonnable: *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 39 (motifs du juge en chef Lamer, qui a rédigé le jugement de la majorité sur cet aspect).

[13] L'arrêt *Reza c. Canada*, [1994] 2 R.C.S. 394, est instructif à cet égard. Dans cet arrêt, la question en litige était de savoir si la Cour d'appel de l'Ontario a eu raison d'infirmar la décision du juge Ferrier, alors juge de la Cour de l'Ontario (Division générale), de surseoir à une demande de jugement déclaratoire portant que certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, étaient inconstitutionnelles. À l'époque, le demandeur était poursuivi dans une instance engagée devant la Cour fédérale au sujet de ces dispositions. La

Ontario Court of Appeal [*Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65], substantially adopting the dissenting reasons of Abella J.A. (as she then was). The Court describes as follows the portion of her reasons dealing with the factors to be taken into account in considering the exercise of the discretion to stay proceedings (at page 403):

In her view there was no obligation on the part of the Ontario Court (General Division) to hear every case presented for adjudication in which there is a constitutional issue raised. She held that the discretion to decline to hear such a case surely exists when not only does the Federal Court have concurrent jurisdiction to deal with the matter, it also has expertise and experience in immigration law, administrative law and Federal Court procedure, the core issues of the respondent's application. She also found it significant that the Federal Court has an exclusive mandate over immigration matters and found the principles from *Peiroo v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 69 O.R. (2d) 253 (dealing with *habeas corpus*), were applicable. Abella J.A. noted that the failure to decline to exercise jurisdiction would raise concerns over forum-shopping, inconsistency and multiplicity of proceedings.

[14] A similar result was reached, for similar reasons, in *Zündel v. Canada* (2004), 241 D.L.R. (4th) 362 (Ont. C.A.) (application for leave to appeal to S.C.C. dismissed on October 21, 2004, [2004] S.C.C.A. No. 316 (QL)). In that case, the Ontario Court of Appeal dismissed an appeal of the decision of Senior Justice Benotto [[2003] O.T.C. 1042 (S.C.J.)] to stay proceedings in an application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum* with *certiorari* in aid. At the time, the applicant was in detention under the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, because he was the subject of a security certificate which, if found to be reasonable, could lead to his deportation. A designated judge of the Federal Court had commenced the statutory proceeding required to determine the reasonableness of the security certificate. Those proceedings included periodic review of the applicant's detention. The Ontario Court of Appeal concluded that, even though the Superior Court of Justice is the only court that can grant an application for *habeas corpus*, the statutory procedure under the *Immigration and Refugee Protection Act* is not

Cour suprême du Canada a infirmé le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario [*Reza v. Canada* (1992), 11 O.R. (3d) 65] et a adopté pour l'essentiel les motifs dissidents de la juge Abella (alors juge de la Cour d'appel). La Cour décrit comme suit la partie des motifs de celle-ci qui portent sur les facteurs à prendre en compte au cours de l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de suspendre une instance (à la page 403):

À son avis, la Cour de l'Ontario (Division générale) n'était pas tenue d'entendre toutes les affaires dans lesquelles une question constitutionnelle est soulevée. Elle a conclu que le pouvoir discrétionnaire de refuser d'entendre une telle affaire existe sûrement lorsque la Cour fédérale a non seulement une compétence concurrente pour l'entendre, mais également l'expertise et l'expérience en droit de l'immigration, en droit administratif et quant à la procédure de la Cour fédérale, questions qui sont au cœur de la demande de l'intimé. Elle a également jugé important le fait que la Cour fédérale a un mandat exclusif en matière d'immigration et elle a conclu que les principes tirés de *Peiroo c. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 69 O.R. (2d) 253 (portant sur l'*habeas corpus*), étaient applicables. Le juge Abella a souligné que le défaut de décliner compétence susciterait des préoccupations quant au manque d'uniformité, à la multiplicité des procédures et au magasinage de tribunaux.

[14] Un résultat similaire a été atteint pour des raisons semblables dans *Zündel v. Canada* (2004), 241 D.L.R. (4th) 362 (C.A. Ont.) (demande d'autorisation d'interjeter appel devant la C.S.C. rejetée le 21 octobre 2004, [2004] S.C.C.A. n° 316 (QL)). Dans cet arrêt, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté un appel de la décision de la juge principale Benotto [[2003] O.T.C. 1042 (C.S.J.)] de surseoir à une demande de bref d'*habeas corpus ad subjiciendum* ainsi que d'un bref de *certiorari* au soutien de cette demande. À l'époque, le demandeur était détenu conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, parce qu'il faisait l'objet d'un certificat de sécurité qui, s'il était jugé raisonnable, pouvait mener à son expulsion. Un juge désigné de la Cour fédérale avait entrepris la procédure exigée par la loi pour déterminer le caractère raisonnable du certificat de sécurité. Cette procédure comprenait un examen périodique de la détention du demandeur. La Cour d'appel de l'Ontario a conclu que, même si la Cour supérieure de justice est le seul tribunal pouvant faire droit à une demande d'*habeas*

inappropriate or less advantageous than the *habeas corpus* jurisdiction of the Ontario Court.

[15] In this case, the Judge concluded that she should exercise her jurisdiction to deal with Mr. Froom's application for judicial review, but only to the extent that there were strong grounds for arguing that the Minister acted arbitrarily or in bad faith, or that the Minister was motivated by an improper motive or irrelevant considerations. She reached that conclusion largely because of two considerations, stated at paragraph 58 of her reasons. The first consideration was her conclusion that Parliament could not have intended, even when streamlining and modernizing the extradition process, that the decision to issue an authority to proceed would not be reviewable, because if that were the intent, it would violate the rule of law.

[16] The second consideration was the Judge's conclusion that it is settled law that the extradition judge has no jurisdiction to review an authority to proceed. In support of that conclusion, she cites *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *Federal Republic of Germany v. Shreiber*, [2000] O.J. No. 2618 (QL); *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321 (Nfld. C.A.); *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. No. 124 (QL).

[17] I agree with the Judge that, in principle, the Federal Court should always decline jurisdiction to deal with an application for judicial review of an authority to proceed if the grounds for the application disclose arguments that are squarely within the jurisdiction of the extradition judge, because in such cases an adequate alternative remedy would be available from the extradition judge. The same is true of any matter that is within the jurisdiction of the Minister at the surrender stage, or the provincial appellate court on judicial review of the surrender decision, or any matter that, under the applicable extradition treaty or the *Extradition Act*, must be deferred to the foreign court if the person sought for extradition is surrendered.

corpus, la procédure prévue par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* n'est pas inappropriée ou moins avantageuse que la procédure d'*habeas corpus* pouvant être engagée devant la Cour de l'Ontario.

[15] Dans la présente affaire, la juge a conclu qu'elle devrait exercer sa compétence pour statuer sur la demande de contrôle judiciaire de M. Froom, mais uniquement s'il existait des motifs sérieux de soutenir que le ministre a agi de façon arbitraire ou de mauvaise foi ou qu'il s'est appuyé sur un motif non approprié ou sur des considérations non pertinentes. Elle en est arrivée à cette conclusion en se fondant principalement sur deux facteurs, précisés au paragraphe 58 de ses motifs. D'abord, selon la juge, le législateur ne peut avoir eu pour intention, même lorsqu'il a simplifié et modernisé le processus d'extradition, d'exclure du contrôle judiciaire la décision de délivrer un arrêté introductif d'instance; de plus, si telle avait été son intention, celle-ci contreviendrait à la règle de droit.

[16] La juge estime également qu'il est bien établi en droit que le juge d'extradition n'a pas compétence pour procéder au contrôle d'un arrêté introductif d'instance. Au soutien de cette conclusion, elle cite *United States of America v. Kucan* (2001), 151 O.A.C. 131 (C.A.); *Federal Republic of Germany v. Shreiber*, [2000] O.J. n° 2618 (QL); *United States of America v. Sagarra* (2003), 226 Nfld. & P.E.I.R. 321 (C.A. T.-N.); et *Thailand v. Karas*, 2001 BCSC 72; [2001] B.C.J. n° 124 (QL).

[17] Je conviens avec la juge qu'en principe, la Cour fédérale devrait dans tous les cas refuser d'exercer sa compétence pour statuer sur une demande de contrôle judiciaire relative à un arrêté introductif d'instance lorsque la demande est fondée sur des arguments qui relèvent carrément de la compétence du juge d'extradition car, en pareil cas, une réparation subsidiaire adéquate pourrait être obtenue de celui-ci. Il en va de même de toute question qui relève de la compétence du ministre à l'étape de la remise de la personne visée ou de la compétence de la cour d'appel provinciale lors du contrôle judiciaire de ladite remise ou encore de toute question qui, en vertu du traité d'extradition applicable ou de la *Loi sur l'extradition*, doit être déférée au tribunal étranger dans les cas où la

[18] I also agree that an extradition judge does not have the jurisdiction to conduct a judicial review of the authority to proceed, or to decide anew whether the Minister was correct to conclude that the statutory conditions for the issuance of an authority to proceed are met.

[19] However, I am unable to agree with the Judge that it necessarily follows that an extradition judge lacks the jurisdiction to provide an adequate remedy if the issuance of the authority to proceed is tainted by a significant impropriety on the part of the Minister in the issuance of the authority to proceed. On the contrary, it is my view that an extradition judge who is presented with evidence that the decision of the Minister to issue an authority to proceed was made arbitrarily or in bad faith, or was motivated by improper motives or irrelevant considerations, has the requisite jurisdiction to grant an appropriate remedy under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] or under the inherent jurisdiction of the superior courts to control their own process and prevent its abuse: *U.S.A. v. Cobb*, [2001] 1 S.C.R. 587; *United States of America v. Gillingham* (2004), 239 D.L.R. (4th) 320 (B.C.C.A.).

[20] In fact, a review of the record of this case, the dozens of cases cited by both counsel, and the written and oral submissions of counsel, discloses not a single example of a potential challenge to the validity of an authority to proceed that could not be adequately remedied by an extradition judge or by a provincial appellate court, given the jurisprudence that has developed since the order under appeal was issued. The scope of remedies available to extradition judges, and provincial appellate courts sitting on appeal from extradition warrants or on judicial review from the Minister's surrender decisions, is not as narrow as it appeared to be when the Judge was dealing with Mr. Froom's application for judicial review.

personne en cause est remise entre les mains de l'État concerné.

[18] J'admets également que le juge d'extradition n'a pas compétence pour procéder au contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance ou pour décider à nouveau si le ministre a eu raison de conclure que les conditions législatives imposées relativement à la délivrance de l'arrêté en question sont respectées.

[19] Cependant, je ne puis souscrire à l'avis de la juge selon lequel il s'ensuit nécessairement que le juge d'extradition n'a pas compétence pour accorder une réparation adéquate lorsque la délivrance de l'arrêté introductif d'instance est entachée d'une irrégularité importante de la part du ministre. Bien au contraire, j'estime que le juge d'extradition qui a devant lui des éléments de preuve indiquant que le ministre a agi de manière arbitraire ou de mauvaise foi lorsqu'il a délivré l'arrêté introductif d'instance ou qu'il a été motivé par des raisons inappropriées ou des facteurs non pertinents possède la compétence nécessaire pour accorder une réparation adéquate en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] ou en vertu de la compétence inhérente dont disposent les cours supérieures pour contrôler leurs propres procédures et empêcher l'utilisation abusive de celles-ci: *États-Unis d'Amérique c. Cobb*, [2001] 1 R.C.S. 587; *United States of America v. Gillingham* (2004), 239 D.L.R. (4th) 320 (C.A. C.-B.).

[20] En fait, un examen du dossier déposé en l'espèce, des douzaines de jugements cités par les deux avocats et des observations verbales et écrites de chacun d'eux ne révèle aucun exemple de contestation de la validité d'un arrêté introductif d'instance pour lequel le juge d'extradition ou la cour d'appel provinciale ne pourrait accorder de réparation adéquate, eu égard aux décisions judiciaires qui ont été rendues depuis l'ordonnance portée en appel en l'espèce. L'éventail de réparations que peuvent accorder les juges d'extradition, et les cours d'appel provinciales siégeant dans les appels relatifs aux mandats d'extradition ou dans les demandes de contrôle judiciaire relatives aux décisions d'extradition du ministre, n'est pas aussi restreint qu'il semblait l'être

[21] For example, in *United States of America v. Helfrich*, (2004) 183 C.C.C. (3d) 565 (B.C.S.C.), Groberman J. entertained an application to terminate extradition proceedings on the ground that the authority to proceed was signed by a person who was not authorized to sign it. He recognized the limitations on his statutory jurisdiction, but he reasoned that he would be acting within those limitations if, upon being satisfied that the authority to proceed was signed by someone without the requisite authority, he decided to terminate the proceedings on the basis that the authority to proceed was a nullity.

[22] In *United States of America v. Sagarra* (2004), 233 Nfld. & P.E.I.R. 181 (Nfld. C.A.), issues relating to the validity of the request for extradition, and thus the validity of the authority to proceed, were considered in the context of an application for judicial review of a surrender order.

[23] And it is suggested by way of *obiter dictum* in *United States of America v. Saad* (2004), 237 D.L.R. (4th) 623 (Ont. C.A.), that an authority to proceed may be quashed by an extradition judge as a remedy under subsection 24(1) of the Charter if it is insufficient to provide adequate notice of the case faced by the person sought to be extradited.

[24] I would add only one comment on whether, as a matter of law, the Minister's discretion to issue an authority to proceed can be delegated. The Judge concluded that it is open to the Minister to delegate that authority. I agree with her, substantially for the reasons she gave. I note, however, that if she had declined to deal with that point, the extradition judge could have done so: *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. No. 3805 (S.C.J.) (QL), and *United States of America v. Helfrich*.

[25] I conclude that the Judge should have declined to exercise her jurisdiction to consider Mr. Froom's application for judicial review of the authority to

lorsque la juge a été saisie de la demande de contrôle judiciaire de M. Froom.

[21] Ainsi, dans *United States of America v. Helfrich* (2004), 183 C.C.C. (3d) 565 (C.S.C.-B.), le juge Groberman a examiné une demande visant à mettre fin à une procédure d'extradition au motif que l'arrêté introductif d'instance a été signé par une personne qui n'était pas autorisée à le faire. Le juge Groberman a reconnu les restrictions inhérentes à sa compétence, mais il a statué qu'il ne dépasserait pas ces limites s'il décidait de mettre fin à la procédure en raison de la nullité de l'arrêté, si la preuve établissait selon lui que l'arrêté en question a été signé par une personne n'ayant pas l'autorisation nécessaire.

[22] Dans *United States of America v. Sagarra* (2004), 233 Nfld. & P.E.I.R. 181 (C.A.T.-N.), les questions liées à la validité de la demande d'extradition et, par conséquent, à la validité de l'arrêté introductif d'instance ont été examinées dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire relative à une ordonnance d'extradition.

[23] De plus, dans *United States of America v. Saad* (2004), 237 D.L.R. (4th) 623 (C.A. Ont.), la Cour souligne dans des remarques incidentes que le juge d'extradition peut annuler un arrêté introductif d'instance en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte si l'arrêté ne suffit pas pour fournir un avis satisfaisant de la preuve que doit réfuter la personne visée par la demande d'extradition.

[24] J'ajouterais simplement un commentaire sur la question de savoir si, en droit, le ministre peut déléguer son pouvoir discrétionnaire de délivrer un arrêté introductif d'instance. La juge a conclu qu'il est loisible au ministre de le faire. Je partage son avis, essentiellement pour les raisons qu'elle a invoquées. Cependant, je souligne que, si elle avait refusé de statuer sur cette question, le juge d'extradition aurait pu le faire: *United Kingdom v. Woolley*, [2003] O.J. n° 3805 (C.S.J.) (QL), et *United States of America v. Helfrich*.

[25] Je conclus que la juge aurait dû refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire quant à l'examen de la demande de contrôle judiciaire relative à l'arrêté

proceed, and should have dismissed his application on that ground.

Conclusion

[26] I would grant Mr. Froom's motion to quash the Minister's cross-appeal, and I would dismiss the appeal without reconvening the hearing to consider the merits of the application. I would grant the Crown the costs of the appeal, and I would grant Mr. Froom costs in respect of the motion to quash the cross-appeal.

LINDEN J.A.: I agree.

SEXTON J.A.: I agree.

introductif d'instance et qu'elle aurait dû rejeter la demande de M. Froom pour ce motif.

Conclusion

[26] J'accueillerais la requête de M. Froom visant à annuler l'appel incident du ministre et je rejetterais l'appel sans convoquer une nouvelle audience visant à examiner le fond de la demande. J'accorderais à Sa Majesté les dépens de l'appel et j'accorderais les dépens de M. Froom en ce qui concerne la requête en annulation de l'appel incident.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SEXTON, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.