

A-292-79

A-292-79

Robert James Watson (Applicant)

v.

The United States of America (Respondent)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Urie JJ.—
Vancouver, December 9; Ottawa, December 22,
1980.

Judicial review — Extradition — Application to review decision of Judge to issue warrant of committal re the extradition of applicant to the U.S. — Documentary evidence not admissible under ss. 16 and 17 of Extradition Act — Whether it is admissible pursuant to s. 3 of the Act and Art. 10(2) of the Canada-U.S. Treaty on Extradition — Extradition Act, R.S.C. 1970, c. E-21, ss. 3, 16, 17 — Treaty on Extradition between Canada and the United States, Art. 10(2) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 10 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside the decision of an Extradition Judge to issue a warrant of committal for the extradition of the applicant to the United States. Since it is common ground that the documentary evidence submitted at the hearing was not admissible under sections 16 and 17 of the *Extradition Act*, the sole question is whether it was admissible pursuant to section 3 of the Act and Article 10(2) of the Canada-U.S. Treaty of Extradition. Applicant argues that section 3 cannot apply because it refers only to the extradition agreements in existence at the time of the enactment of the statute and because there is no inconsistency between sections 16 and 17 of the Act and Article 10(2) of the Treaty. He also submits that in any event the documents had been wrongly admitted in evidence because they do not meet the requirements of Article 10(2).

Held, the application is allowed. The first argument based on the present tense ("there is") in section 3 of the Act is ill-founded. It ignores section 10 of the *Interpretation Act* according to which the law shall be considered as always speaking. The second argument also fails. It cannot be asserted that there is no conflict since sections 16 and 17 of the Act and Article 10(2) of the Treaty prescribe different conditions respecting the admissibility of documentary evidence. The third argument is allowed. The certificates accompanying the three Court documents (Exhibit A) do not constitute an authentication of those documents by an officer of the Department of State of the U.S. A person authenticates a document when it certifies its genuineness. This does not appear to have been done by such an officer. The same applies to Exhibit B.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. G. McCrea for applicant.
B. T. Sedgwick for respondent.

Robert James Watson (Requérant)

c.

Les États-Unis d'Amérique (Intimé)

Cour d'appel, les juges Pratte, Heald et Urie—
Vancouver, 9 décembre; Ottawa, 22 décembre
1980.

Examen judiciaire — Extradition — Demande d'examen de la décision du juge de délivrer un mandat d'incarcération en vue de l'extradition du requérant aux É.-U. — Les preuves documentaires ne sont pas recevables en vertu des art. 16 et 17 de la Loi sur l'extradition — La question est de savoir si elles sont recevables en vertu de l'art. 3 de la Loi et de l'Art. 10(2) du Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis — Loi sur l'extradition, S.R.C. 1970, c. E-21, art. 3, 16 et 17 — Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis, Art. 10(2) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 10 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

La demande fondée sur l'article 28 sollicite la révision et l'annulation de la décision par laquelle un juge de l'extradition a délivré un mandat d'incarcération en vue de l'extradition du requérant aux États-Unis. Comme il est constant que les preuves documentaires présentées à l'audience n'étaient pas recevables sous le régime des articles 16 et 17 de la *Loi sur l'extradition*, la seule question est de savoir si elles étaient recevables en vertu de l'article 3 de la Loi et de l'Article 10(2) du Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis. Le requérant prétend que l'article 3 ne peut s'appliquer parce qu'il ne vise que les conventions d'extradition existant à l'époque de la promulgation de la loi, et qu'il n'existe aucune incompatibilité entre les articles 16 et 17 de la Loi et l'Article 10(2) du Traité. Il prétend également que, en tout état de cause, c'est à tort qu'on a admis en preuve ces documents, puisqu'ils ne répondaient pas aux exigences de l'Article 10(2).

Arrêt: la demande est accueillie. Le premier argument fondé sur l'emploi du présent («il existe») dans l'article 3 de la Loi ne saurait être retenu. Il ne tient pas compte de l'article 10 de la *Loi d'interprétation* selon lequel la loi est censée toujours parler. Le deuxième argument doit aussi être rejeté. On ne peut affirmer qu'il n'y a pas de conflit, puisque les articles 16 et 17 de la Loi et l'Article 10(2) du Traité prescrivent des conditions différentes concernant la recevabilité des preuves documentaires. Le troisième argument est accueilli. Les certificats accompagnant les trois documents judiciaires (pièce A) ne constituent pas une légalisation de ces documents par un fonctionnaire du Département d'État des É.-U. Une personne légalise un document lorsqu'elle en atteste l'authenticité, ce qui ne semble pas avoir été fait par un tel fonctionnaire. Les mêmes remarques s'appliquent à la pièce B.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

D. G. McCrea pour le requérant.
B. T. Sedgwick pour l'intimé.

SOLICITORS:

Rosenbloom, McCrea & Leggatt, Vancouver,
for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

The following are the reasons for judgment
rendered in English by

PRATTE J.: This section 28 application is directed against the decision of a judge under the *Extradition Act* (R.S.C. 1970, c. E-21) to issue a warrant of committal for the extradition of the applicant to the United States of America.

The applicant's only ground of attack relates to the admission in evidence of certain documents. The applicant had argued at the extradition hearing that those documents were not admissible because they were not authenticated as required by sections 16 and 17 of the *Extradition Act*.¹ The Extradition Judge did not express any opinion on this particular ground of objection. He nevertheless admitted the documents because, in his view, they complied with the requirements of Article

¹ Those two sections read as follows:

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.

17. The papers referred to in section 16 shall be deemed duly authenticated if authenticated in the manner provided, for the time being, by law, or if

(a) the warrant purports to be signed by, or the certificate purports to be certified by, or the depositions or statements, or the copies thereof, purport to be certified to be the originals or true copies, by a judge, magistrate or officer of the foreign state; and

(b) the papers are authenticated by the oath or affirmation of some witness, or by being sealed with the official seal of the Minister of Justice, or some other minister of the foreign state, or of a colony, dependency or constituent part of the foreign state, of which seal the judge shall take judicial notice without proof.

PROCUREURS:

Rosenbloom, McCrea & Leggatt, Vancouver,
pour le requérant.

Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

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

LE JUGE PRATTE: La présente demande, fondée sur l'article 28, attaque la décision par laquelle le juge de l'extradition, nommé en vertu de la *Loi sur l'extradition* (S.R.C. 1970, c. E-21), a délivré un mandat d'incarcération en vue de l'extradition du requérant aux États-Unis d'Amérique.

Le seul grief d'appel du requérant porte sur l'admission en preuve de certains documents. Il a fait valoir à l'audience d'extradition que ces documents, n'ayant pas été légalisés conformément aux articles 16 et 17 de la *Loi sur l'extradition*¹, n'étaient pas recevables. Le juge de l'extradition n'a pas exprimé d'opinion sur ce moyen. Néanmoins, il a accueilli ces documents parce qu'à son avis, ils répondaient aux exigences de l'Article 10(2) du Traité d'extradition entre le Canada et

¹ Ces deux articles sont ainsi rédigés.

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.

17. Les pièces mentionnées à l'article 16 sont réputées dûment légalisées, si elles le sont de la manière prescrite par la loi alors en vigueur ou,

(a) si le mandat est donné comme ayant été signé ou le certificat comme ayant été attesté, ou les dépositions ou déclarations, ou leurs copies, comme ayant été certifiées originales ou conformes, par un juge, un magistrat ou un fonctionnaire de l'État étranger; et

(b) si les documents sont attestés sous le serment ou l'affirmation d'un témoin, ou sous le sceau officiel du ministre de la Justice ou de quelque autre ministre de cet État étranger, ou d'une colonie, dépendance ou partie constituante de cet État, duquel sceau le juge prend connaissance judiciaire sans plus amples preuves.

10(2) of the Treaty on Extradition between Canada and the United States of America² and were admissible in evidence by virtue of section 3 of the *Extradition Act*³.

It is common ground that the documentary evidence admitted by the Extradition Judge was not admissible under sections 16 and 17 of the Act. The sole question to be answered, therefore, is whether it was admissible pursuant to section 3 of the Act and Article 10(2) of the Treaty.

Counsel for the applicant submitted that it was not. In support of that submission he put forward three arguments.

First, he said that section 3 of the Act has no application in this case because the Treaty with the United States was entered into after the coming into force of the Act. He stressed that section 3 applies "in the case of any foreign state with which there is an extradition arrangement . . .". [Emphasis added.] According to counsel, the use of the present tense ("there is") in that section indicates that it refers only to the extradition agreements that were in existence at the time of the enactment of the statute.

That argument is obviously ill-founded. It ignores section 10 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, according to which "the law shall be considered as always speaking, and whenever a matter or thing is expressed in the present tense, it shall be applied to the circumstances as they arise . . .".

² Article 10(2) of the Treaty reads as follows:

ARTICLE 10

(2) The documentary evidence in support of a request for extradition or copies of these documents shall be admitted in evidence in the examination of the request for extradition when, in the case of a request emanating from Canada, they are authenticated by an officer of the Department of Justice of Canada and are certified by the principal diplomatic or consular officer of the United States in Canada, or when, in the case of a request emanating from the United States, they are authenticated by an officer of the Department of State of the United States and are certified by the principal diplomatic or consular officer of Canada in the United States.

³ That section reads:

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.

les États-Unis d'Amérique² et étaient recevables en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'extradition*³.

^a Il est constant que les preuves documentaires admises par le juge de l'extradition n'étaient pas recevables sous le régime des articles 16 et 17 de la Loi. La seule question est alors de savoir si elles étaient recevables en vertu de l'article 3 de la Loi et de l'Article 10(2) du Traité.

^b L'avocat du requérant soutient qu'elles ne l'étaient pas. Sa prétention repose sur trois arguments.

^c Il prétend tout d'abord que l'article 3 de la Loi ne s'applique pas en l'espèce parce que l'entrée en vigueur du Traité avec les États-Unis est postérieure à celle de la Loi. Il insiste sur le fait que l'article 3 s'applique «dans le cas de tout État étranger avec lequel il existe une convention d'extradition . . .». [C'est moi qui souligne.] D'après lui, l'emploi du présent («il existe») dans cet article indique qu'il ne se rapporte qu'aux conventions d'extradition existant à l'époque de la promulgation de la loi.

^d De toute évidence, cet argument ne saurait être retenu. Il ignore en effet l'article 10 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, selon lequel «la loi est censée toujours parler et, chaque fois qu'une matière ou chose est exprimée au présent, il faut l'appliquer aux circonstances au fur et à mesure qu'elles surgissent . . .».

^e ^g L'Article 10(2) du Traité est ainsi conçu:

ARTICLE 10

^h (2) Les preuves documentaires à l'appui d'une demande d'extradition, qu'il s'agisse d'originaux ou de copies, doivent être admises en preuve lors de l'examen de la demande d'extradition lorsque, dans le cas d'une demande émanant du Canada, elles sont légalisées par un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Canada et certifiées par le principal agent diplomatique ou consulaire des États-Unis au Canada, ou que, dans le cas d'une demande émanant des États-Unis, elles sont légalisées par un fonctionnaire du Département d'État des États-Unis et certifiées par le principal agent diplomatique ou consulaire du Canada aux États-Unis.

ⁱ ³ Cet article porte ce qui suit:

^j 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.

The applicant also argued that section 3 has no application in this case because, in his view, there is no inconsistency between sections 16 and 17 of the Act and Article 10(2) of the Treaty. This argument must also be rejected. Both the Act (in sections 16 and 17) and the Treaty (in Article 10(2)) prescribe conditions on which documentary evidence may be admitted in extradition proceedings. As the conditions prescribed by the Treaty and the Act are different, I do not see how it can be asserted that there is no conflict between the Treaty and the Act.

The applicant's final submission was that, in any event, the documents had been wrongly admitted in evidence because they do not meet the requirements of Article 10(2) of the Treaty. More precisely, counsel for the applicant argued that those documents do not appear to be authenticated by an officer of the Department of State of the United States. At the end of the hearing, counsel for the respondent conceded the validity of that argument and, in my view, not without reasons. The documents here in question are identified as Exhibits A and B. Exhibit A is a bundle of three documents and three certificates. The three documents appear to be copies of three court documents from the United States District Court for the District of Idaho; the first certificate is signed by a judge of that Court and certifies the three documents to be true copies of court documents; the second certificate, under the seal of the Department of Justice of the United States, certifies that the judge who signed the first certificate is really a judge of the United States District Court for the District of Idaho; finally, the third certificate, signed by an officer of the Department of State, merely certifies that the second certificate "is under the seal of the Department of Justice of the United States of America, and that such seal is entitled to full faith and credit." These certificates, in my view, do not constitute an authentication of the three court documents by an officer of the Department of State. In my opinion, a person authenticates a document when it certifies its genuineness; and, in this case, this does not appear to have been done by an officer of the Department of State as required by Article 10(2) of the Treaty. The same remarks apply to the document that was admitted as Exhibit B.

Le requérant soutient aussi que l'article 3 ne s'applique nullement en l'espèce, puisque, à son avis, il n'existe aucune incompatibilité entre les articles 16 et 17 de la Loi et l'Article 10(2) du Traité. Cet argument doit être rejeté. Tant la Loi (dans ses articles 16 et 17) que le Traité (dans son Article 10(2)) prescrivent, dans les procédures d'extradition, les conditions de recevabilité des preuves documentaires. Comme les conditions imposées par le Traité et la Loi sont différentes, je ne vois pas comment on peut affirmer qu'il n'y a pas contrariété entre le Traité et la Loi.

Le requérant prétend en dernier lieu que, en tout état de cause, c'est à tort qu'on a admis en preuve ces documents, puisque ceux-ci ne répondraient pas aux exigences de l'Article 10(2) du Traité. Plus précisément, l'avocat du requérant soutient que ces documents ne semblent pas avoir été légalisés par un fonctionnaire du Département d'État des États-Unis. Vers la fin de l'audition, l'avocat de l'intimé a reconnu la validité de cet argument et, à mon avis, non sans raison. En l'espèce, les documents en question sont identifiés comme pièces A et B. La pièce A est une liasse de trois documents et de trois certificats. Il semble que ces trois documents soient des copies de trois documents judiciaires provenant de la United States District Court du district d'Idaho; le premier certificat est signé par un juge de cette Cour et atteste que ces trois documents sont des copies conformes des documents judiciaires; le second certificat, revêtu du sceau du ministère de la Justice des États-Unis, atteste que le juge qui a signé le premier certificat est effectivement juge de la United States District Court du district d'Idaho; le troisième certificat, signé par un fonctionnaire du Département d'État, atteste simplement que le deuxième certificat [TRADUCTION] «porte le sceau du ministère de la Justice des États-Unis d'Amérique et que ce sceau fait pleinement foi.» A mon avis, ces certificats ne constituent pas une légalisation, par un fonctionnaire du Département d'État, des trois documents judiciaires considérés. J'estime qu'une personne légalise un document lorsqu'elle en atteste l'authenticité. Or en l'espèce, cette légalisation ne semble pas avoir été faite par un fonctionnaire du Département d'État comme l'exige l'Article 10(2) du Traité. Les mêmes remarques s'appliquent au document admis comme pièce B.

For these reasons, I would allow this application, set aside the decision under attack and refer the matter back to the Extradition Judge for decision on the basis that Exhibits A and B are not admissible in evidence under Article 10(2) of the Treaty.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

URIE J.: I concur.

Par ces motifs, j'estime qu'il y a lieu d'accueillir la présente demande, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer l'affaire au juge de l'extradition pour qu'il statue à nouveau en se fondant sur le fait que les pièces A et B ne sont pas, en application de l'Article 10(2) du Traité, recevables en preuve.

* * *

b LE JUGE HEALD: Je souscris aux motifs ci-dessus.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.