

T-127-86

T-127-86

**Joseph John Kindler (Applicant)**

v.

**Minister of Justice and Attorney General of Canada (Respondents)**

INDEXED AS: KINDLER V. CANADA (MINISTER OF JUSTICE)

Trial Division, Pinard J.—Montréal, September 19 and October 3, 1988.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application to stay extradition proceedings pending disposition of appeal from dismissal of s. 18 application to set aside decision to extradite — Court having jurisdiction to grant relief — Statutory grant of jurisdiction conferred by combined effect of Charter, s. 24 and Federal Court Act, s. 17 — Federal Court Act, ss. 18 and 50, and Federal Court Rule 1909 also conferring jurisdiction — Extradition Act and Treaty supporting statutory grant of jurisdiction — Both Federal Court Act and Extradition Act “Laws of Canada” as phrase used in Constitution Act, 1867, s. 101 — Court also having implicit power to grant stay if effect of carrying out extradition order to render appeal meaningless.*

*Extradition — Application to stay proceedings pending disposition of appeal from refusal to set aside decision to extradite — Applicant under death sentence in U.S.A. — Charter infringements — Court having jurisdiction to grant relief — Extradition procedure to comply with rules of fundamental justice — Entitled to exercise statutory right of appeal — Application granted.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Applicant under death sentence in U.S.A. — Appellate review of refusal to set aside decision to extradite pending — Seeking to stay extradition proceedings — Application allowed — Charter, s. 7 rights involved.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Enforcement — Applicant alleging breach of Charter, ss. 7 and 12 if extradited pending disposition of appeal from refusal to set aside decision to extradite — Applicant under death sentence in U.S.A. — Application to stay extradition proceedings allowed — Overriding effect of Constitution Act, 1982, s. 52(1), rendering inconsistent statutes of no force or effect — Carrying out of extradition order likely to lead to death of applicant and breach of Charter, s. 7 — Implication in Charter, s. 24 that anyone establishing denial of right entitled to “appropriate and just remedy”.*

**Joseph John Kindler (requérant)**

c.

**Ministre de la Justice et Procureur général du Canada (intimés)**

RÉPERTORIÉ: KINDLER C. CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)

Division de première instance, juge Pinard—Montréal, 19 septembre et 3 octobre 1988.

*Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Requête en suspension des procédures d'extradition en attendant qu'il soit statué sur un appel formé contre le rejet d'une requête fondée sur l'art. 18 en vue de l'annulation de la décision d'extrader — La Cour a la compétence voulue pour accorder le redressement demandé — Elle se voit conférer cette compétence par l'effet combiné de l'art. 24 de la Charte et de l'art. 17 de la Loi sur la Cour fédérale — Les art. 18 et 50 de la Loi sur la Cour fédérale et la Règle 1909 de la Cour fédérale lui confèrent également compétence — La Loi sur l'extradition et le Traité d'extradition viennent étayer cette compétence conférée légalement — La Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur l'extradition constituent des «lois du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 — La Cour a également le pouvoir implicite d'accorder un sursis si l'exécution de l'ordonnance d'extradition avait pour effet de rendre l'appel inopérant.*

*Extradition — Requête en suspension des procédures en attendant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le refus d'annuler la décision d'extrader — Le requérant fait face à une sentence de mort aux États-Unis — Violations de la Charte — La Cour a la compétence voulue pour accorder le redressement demandé — Les procédures d'extradition doivent respecter les règles de justice fondamentale — Le requérant peut exercer un droit d'appel conféré légalement — Requête accueillie.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Le requérant fait face à une sentence de mort aux États-Unis — Il n'a pas encore été statué sur la révision en appel du refus d'annuler la décision d'extrader — Le requérant demande de suspendre les procédures d'extradition — Requête accueillie — Les droits garantis par l'art. 7 de la Charte sont en jeu.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — Le requérant allègue la violation éventuelle des art. 7 et 12 de la Charte s'il est extradé avant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le refus d'annuler la décision d'extrader — Le requérant fait face à une sentence de mort aux États-Unis — La requête en suspension des procédures d'extradition est accueillie — L'effet prépondérant de l'art. 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 rend inopérantes les lois qui lui sont incompatibles — L'exécution de l'ordonnance d'extradition entraînerait probablement la mort du requérant et la violation de l'art. 7 de la Charte — Il ressort de l'art. 24 de la Charte que la violation d'un droit permet à la victime d'obtenir une «réparation convenable et juste».*

*Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Court having jurisdiction to grant stay of extradition proceedings pending disposition of appeal from dismissal of refusal to set aside decision to extradite under Federal Court Act, s. 18 — Stay and injunction considered relief of same nature — Application of test in American Cyanamid — Appeal raising important questions of law re: procedural equity in administrative decisions, and observance of Charter guaranteed rights and freedoms — Denial of stay causing irreparable harm (loss of life) to applicant — Grant of stay not causing hardship to respondent.*

*Practice — Stay of proceedings — Application to stay extradition proceedings pending disposition of appeal from refusal to set aside decision to extradite — Power to "stay proceedings" conferred by Federal Court Act, s. 50 not limited to Court proceedings.*

*Practice — Judgments and orders — Stay of execution — Court having jurisdiction under Federal Court Rule 1909 to stay extradition proceedings pending disposition of appeal from refusal to set aside decision to extradite — Stay constituting "other relief" against order under appeal, as temporarily countering effect of order.*

*Practice — Res judicata — Application to stay extradition proceedings pending appeal from dismissal of s. 18 application to set aside decision to extradite — Res judicata not applicable to preclude application of Federal Court Act, s. 18 again when different remedy sought.*

*Practice — Commencement of proceedings — Although normal to proceed by way of action against Attorney General, application for stay of extradition proceeding permitted — Urgency of matter, lack of objection or dispute as to facts considered.*

This was an application to stay extradition proceedings pending disposition of an appeal from the refusal of a section 18 application to review the decision to extradite the applicant without first seeking an assurance that he would not be executed. Article 6 of the Canada-U.S.A. 1976 *Extradition Treaty* provides that where the offence for which extradition is requested is not punishable by death in the requested State, extradition may be refused in the absence of sufficient assurances that the death penalty will not be carried out. The applicant argued that if he were to be extradited before his appeal is heard, his appeal would become meaningless. It was argued that this would be a flagrant breach of his rights guaranteed by Charter sections 7 and 12. The respondent argued that the Trial Division lacked jurisdiction as there was no law or regulation on the basis of which it could intervene.

*Held*, the application should be allowed.

*Contrôle judiciaire — Recours en equity — Injonctions — En vertu de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale, la Cour a la compétence voulue pour accorder une suspension des procédures d'extradition en attendant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le rejet du refus d'annuler la décision d'extrader*  
*a — Le sursis et l'injonction sont considérés comme des recours de même nature — Application du test défini dans l'arrêt American Cyanamid — Appel soulevant d'importantes questions de droit en ce qui concerne l'équité en matière de procédure dans les décisions administratives et le respect des droits et libertés garantis par la Charte — Le refus d'accorder*  
*b le sursis causerait un préjudice irréparable (la perte de la vie) au requérant — L'octroi du sursis ne causerait aucun tort à l'intimé.*

*Pratique — Suspension d'instance — Requête en suspension des procédures d'extradition en attendant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le refus d'annuler la décision d'extrader — Le pouvoir de «suspendre les procédures» conféré par l'art. 50 de la Loi sur la Cour fédérale ne se limite pas aux procédures de la Cour.*

*Pratique — Jugements et ordonnances — Sursis d'exécution — La Cour a, en vertu de la Règle 1909 de la Cour fédérale, la compétence voulue pour suspendre les procédures d'extradition en attendant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le refus d'annuler la décision d'extrader — La suspension des procédures constitue un «autre redressement» à l'encontre de l'ordonnance objet de l'appel, car elle contrera temporairement l'effet de l'ordonnance.*

*e Pratique — Res judicata — Requête en suspension des procédures d'extradition en attendant qu'il soit statué sur l'appel formé contre le rejet de la requête fondée sur l'art. 18 en vue de l'annulation de la décision d'extrader — La res judicata ne s'applique pas pour éviter de nouveau l'application de l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale lorsqu'on demande*  
*f un redressement différent.*

*Pratique — Introduction des procédures — Bien qu'il soit normal de procéder par action contre le procureur général du Canada, la requête en suspension des procédures d'extradition est une façon de faire qui est permise — Urgence de la question, défaut d'objection ou de contestation relativement*  
*g aux faits pris en considération.*

Il s'agit d'une requête en suspension d'une procédure d'extradition en attendant qu'il soit statué sur un appel formé à l'encontre du rejet d'une requête fondée sur l'article 18 en vue de la révision de la décision d'extrader le requérant sans au préalable tenter d'obtenir l'assurance qu'il ne serait pas exécuté. L'Article 6 du *Traité d'extradition* conclu entre le Canada et les États-Unis prévoit que, lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée n'est pas punissable de la peine de mort dans l'État requis, l'extradition peut être refusée en l'absence d'une assurance suffisante que la peine de mort ne sera pas exécutée. Le requérant a soutenu que, s'il devait être extradé avant l'audition de son appel, cet appel deviendrait inopérant. Il a été allégué que cela constituerait une violation flagrante des droits qui lui sont garantis par les articles 7 et 12 de la Charte. L'intimé a fait valoir que la Division de première instance n'avait pas la compétence voulue car il n'y avait aucune loi ni aucun règlement en vertu desquels elle pouvait se prononcer.

*Jugement*: la requête est accueillie.

The Court had jurisdiction to dispose of the application. The three requirements set out in the *ITO* case were met. The combined effect of Charter section 24 and the *Federal Court Act*, section 17 was sufficient to confer jurisdiction. The Court was a court of competent jurisdiction under Charter section 24, because this was an application for relief against the Crown or a Crown servant under section 17 of the *Federal Court Act*. The involvement of the *Extradition Act* and the 1976 *Extradition Treaty* were important enough to support the statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament. Both the *Federal Court Act* and the *Extradition Act* were "Laws of Canada" as that phrase is used in section 101 of the *Constitution Act, 1867*. Jurisdiction was also conferred by section 18 of the *Federal Court Act*, as a stay of proceedings is relief of the same nature as an injunction. Although the applicant had already used section 18 to challenge the respondent's decision, *res judicata* did not apply because the remedy sought was different. Jurisdiction was also conferred by section 50 of the *Federal Court Act* which allows the Court to "stay proceedings", and is not limited to proceedings before the Court. What was sought to be stayed were "proceedings" in that they will not have been completed until the formal extradition order has been executed and the applicant turned over to the American authorities. The Trial Division had jurisdiction to grant the relief under Rule 1909 as the stay of extradition proceedings, which would temporarily counter the effect of the order, was "other relief" against the order under appeal. Finally, the Court had an implicit power to grant a stay if carrying out the extradition order while the appeal was pending would render the appeal meaningless. Since Parliament gave applicants the right to seek judicial review and the right of appeal, it must have intended that the Federal Court would have the power to stay the execution of an order so challenged so that it can effectively exercise both its judicial review and appellate jurisdiction. The Appeal Division's implied power to stay did not preclude the Trial Division from having the same implied power by reason of its earlier involvement. The Rules themselves recognize that the Trial Division can stay execution of its own judgments even if an appeal is pending. Finally, the protection of rights under the *Federal Court Act* is not exclusively a matter for any one of its Divisions, unless a specific provision reserves one aspect of such rights for a particular Division.

The Court could grant the appropriate relief in view of the overriding effect of the *Constitution Act, 1982*, section 52, which renders inconsistent statutes of no force and effect. It is implied in the Charter, section 24 that anyone who establishes infringement of his Charter guaranteed rights is entitled to an appropriate and just remedy. Clearly the carrying out of the extradition order, which would probably be followed by the execution of the applicant, would be an infringement of his Charter, section 7 rights. It could only be done in accordance with the principles of fundamental justice. It would be a serious

La Cour avait la compétence voulue pour statuer sur la requête. Les trois conditions essentielles définies dans l'arrêt *ITO* étaient rencontrées. L'effet combiné de l'article 24 de la Charte et de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* était suffisant pour conférer compétence à la Cour. Celle-ci était un tribunal compétent suivant l'article 24 de la Charte, car il s'agissait d'une demande de redressement à l'encontre de la Couronne ou d'un préposé de la Couronne suivant l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'implication de la *Loi sur l'extradition* et du *Traité d'extradition de 1976* est suffisamment importante pour soutenir l'attribution légale de compétence par le Parlement fédéral. Tant la *Loi sur la Cour fédérale* que la *Loi sur l'extradition* constituaient des «lois du Canada» au sens où cette expression est employée à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* conférerait également la compétence voulue, car une suspension d'instance est un redressement de la même nature qu'une injonction. Bien que le requérant se fût déjà prévalu de l'article 18 pour contester la décision de l'intimé, la théorie de la *res judicata* ne s'appliquait pas vu que le redressement recherché était différent. L'article 50 de la *Loi sur la Cour fédérale* conférerait aussi la compétence voulue, étant donné qu'il permet à la Cour de «suspendre les procédures» et ne se limite pas à celles dont la Cour est saisie. Ce qu'on cherchait à faire suspendre, c'étaient des «procédures» qui n'auront pas été complétées tant et aussi longtemps que l'ordonnance formelle d'extradition n'aura pas été exécutée et que le requérant n'aura pas été remis aux autorités américaines. La Division de première instance avait compétence pour accorder le redressement en vertu de la Règle 1909, car la suspension des procédures d'extradition, qui contrerait temporairement l'effet de l'ordonnance, constituait un «autre redressement» à l'encontre de l'ordonnance objet de l'appel. Enfin, la Cour avait le pouvoir exprès d'accorder une suspension si l'exécution de l'ordonnance d'extradition en attendant qu'il soit statué sur l'appel devait avoir pour effet de rendre l'appel inopérant. Étant donné que le Parlement a accordé aux requérants le droit de demander la révision de la décision ainsi que le droit d'interjeter appel, il doit avoir voulu que la Cour fédérale ait le pouvoir de surseoir à l'exécution d'une ordonnance ainsi contestée de sorte qu'elle puisse effectivement exercer tant son pouvoir de révision que sa compétence en appel. Le pouvoir implicite de surseoir qu'avait la Division d'appel n'empêchait pas la Division de première instance d'avoir le même pouvoir implicite en raison de son implication antérieure. Les Règles elles-mêmes reconnaissent le pouvoir de la Division de première instance de surseoir à l'exécution de ses propres jugements même lorsqu'ils sont portés en appel. Enfin, la sauvegarde des droits résultant de la *Loi sur la Cour fédérale* n'est pas du ressort exclusif d'une seule de ses divisions, sauf si une disposition précise en réserve expressément un aspect à une division particulière.

La Cour pouvait accorder la réparation appropriée compte tenu de l'effet prépondérant de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui rend inopérantes les lois qui lui sont incompatibles. Il ressort de l'article 24 de la Charte que la violation des droits garantis par la Charte permet à la victime d'obtenir une réparation convenable et juste. Il apparaît évident que l'exécution de l'ordonnance d'extradition, celle-ci devant probablement être suivie de l'exécution ou de la mise à mort du requérant, porterait atteinte aux droits que lui garantit l'article 7 de la Charte. Cela ne saurait être fait qu'en conformité avec

infringement of those principles to deny the stay since the right of appeal was expressly granted by statute, and since his life is at stake. The interests of justice require that the applicant be allowed to fully exercise his statutory right of appeal.

The three-part test in *American Cyanamid* was met. Denial of the stay would cause irreparable damage to the applicant, but granting the stay could not cause any hardship to the respondent or be contrary to the public interest. The appeal raises significant questions of law concerning procedural equity in administrative decisions and observance of the rights and freedoms guaranteed by the Charter.

Although it would appear that the applicant should have proceeded by an action because the Attorney General was the respondent, the procedure used was permitted due to the urgency of the matter, the fact that no objection was taken and because the facts were not in dispute.

#### 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.), ss. 7, 12, 24.  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) s. 101.  
*Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 52.  
*Extradition Act*, R.S.C. 1970, c. E-21, ss. 18(1)(a), 25, 26.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17, 18, 27, 50.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 2(1),(2), 303, 600(4), 603, 1209, 1213, 1909.  
*1976 Extradition Treaty*, 3 December 1971, Canada-United States, Can. T.S. 1976, No. 3, Art. 6.  
*Rules of the Supreme Court of Canada*, C.R.C., c. 1512, R. 126.  
*Sentencing Code*, 42 Pa.C.S.A. § 9701.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110; *New Brunswick Electric Power Commission v. Maritime Electric Company Limited*, [1985] 2 F.C. 13 (C.A.); *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.).

les principes de justice fondamentale. Ce serait un accroc grave à ces principes que de ne pas accorder le sursis demandé vu que le droit d'appel était prévu expressément par la loi et que sa vie est en jeu. L'intérêt de la justice commande qu'on assure au requérant le plein exercice d'un droit d'appel légalement conféré.

Il a été satisfait au test à trois volets défini dans l'arrêt *American Cyanamid*. Le refus d'accorder le sursis demandé causerait un préjudice irréparable au requérant, tandis que son octroi ne causerait pas de tort à l'intimé ni ne serait contraire à l'intérêt public. L'appel soulève d'importantes questions de droit en ce qui concerne l'équité en matière de procédure dans les décisions administratives et le respect des droits et libertés garantis par la Charte.

Bien qu'il semble que le requérant aurait dû procéder par action vu que le procureur général était poursuivi, la présente façon de procéder a été sanctionnée en raison de l'urgence de la question, parce qu'aucune objection n'a été faite à ce sujet et que les faits n'étaient pas contestés.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 12, 24.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) art. 101.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 52.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 2, 17, 18, 27, 50.  
*Loi sur l'extradition*, S.R.C. 1970, chap. E-21, art. 18(1)a), 25, 26.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règles 2(1),(2), 303, 600(4), 603, 1209, 1213, 1909.  
*Règles de la Cour suprême du Canada*, C.R.C., chap. 1512, Règle 126.  
*Sentencing Code*, 42 Pa.C.S.A. § 9701.  
*Traité d'extradition de 1976*, 3 décembre 1971, Canada-États-Unis, R.T. Can. 1976, n° 3, Art. 6.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110; *Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick c. Maritime Electric Company Limited*, [1985] 2 C.F. 13 (C.A.); *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.).

## REFERRED TO:

*Mohammad v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, A-362-88, judgment dated 14/3/88, F.C.A., not yet reported; *Toth v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, 88-A-324, judgment dated 21/6/88, F.C.A., not yet reported; *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. a

## AUTHORS CITED

Tarnopolsky, Walter S. and Beaudoin, Gérald-A. eds *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Toronto: The Carswell Company Limited, 1982. b

## COUNSEL:

*Julius H. Grey and Marie Murphy* for applicant.  
*Suzanne Marcoux-Paquette and L. Courtemanche* for respondents. c

## SOLICITORS:

*Grey Casgrain*, Montréal, for applicant. a  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following is the English version of the reasons for order rendered by*

PINARD J.: On November 15, 1983, in Philadelphia, Pennsylvania, the applicant was found guilty of first-degree murder, conspiracy to commit murder and kidnapping. On November 16, 1983 a jury recommended that the death penalty be imposed on him under the *Pennsylvania Sentencing Code* [42 Pa.C.S.A. § 9701]. f

If the applicant is extradited, therefore, he will face a death sentence and a strong possibility of being executed in the state of Pennsylvania. g

The fact that the death penalty has not yet formally been imposed is due to the applicant escaping from the U.S. on September 19, 1984, and then not being arrested until April 25, 1985, near Ste-Adèle in the province of Quebec. h

On July 3, 1985 an application to extradite the applicant was submitted to the Government of Canada by that of the U.S., under the *1976 Extradition Treaty* [3 December 1971, Can. T.S. 1976, No. 3] between these two countries. Proceedings were initiated under the *Extradition Act*, R.S.C. 1970, c. E-21, and on August 26, 1985 a hearing was held before a judge of the Quebec Superior Court regarding the extradition of the i j

## DÉCISIONS CITÉES:

*Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, A-362-88, jugement en date du 14-3-88, C.A.F., encore inédit; *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 88-A-324, jugement en date du 21-6-88, C.A.F., encore inédit; *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

## DOCTRINE

Beaudoin, Gérald-A. et Tarnopolsky, Walter S., *Charte Canadienne des Droits et Libertés*, Montréal, Wilson & Lafleur et Sorej, 1982.

## AVOCATS:

*Julius H. Grey et Marie Murphy* pour le requérant.  
*Suzanne Marcoux-Paquette et L. Courtemanche* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Grey Casgrain*, Montréal, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par* e

LE JUGE PINARD: Le 15 novembre 1983, à Philadelphie, en Pennsylvanie, le requérant a été trouvé coupable de meurtre au premier degré, conspiration en vue de commettre un meurtre et enlèvement. Le 16 novembre 1983, un jury recommanda, selon le *Sentencing Code* [42 Pa.C.S.A. § 9701] de Pennsylvanie, que la peine de mort lui soit imposée.

Si le requérant est extradé, il fera donc face à une sentence de mort et à une forte possibilité d'exécution dans l'État de Pennsylvanie.

Si la peine de mort n'a pas encore été formellement imposée, c'est que le requérant s'est échappé, aux États-Unis, le 19 septembre 1984, et qu'il n'a été ensuite arrêté que le 25 avril 1985, près de Ste-Adèle, dans la province de Québec.

Le 3 juillet 1985, une requête pour l'extradition du requérant a été soumise au gouvernement du Canada par celui des États-Unis, en vertu du *Traité d'extradition de 1976* [3 décembre 1971, R.T. Can. 1976, n° 3] entre ces deux pays. Les procédures en vertu de la *Loi sur l'extradition*, S.R.C. 1970, chap. E-21 furent entamées et le 26 août 1985, l'audition relative à l'extradition du requérant eut lieu devant un juge de la Cour

applicant. Following this hearing a warrant was issued pursuant to paragraph 18(1)(a) of the *Extradition Act* to commit the applicant to prison until he could be sent to the U.S.

On January 17, 1986 the respondent decided to allow the applicant to be extradited to the U.S. without first seeking an assurance from that country that the death penalty would not be imposed on the applicant, or that if it was imposed it would not be carried out. Canada could seek this type of assurance before extraditing the applicant under Article 6 of the 1976 *Extradition Treaty* between Canada and the U.S. Article 6 provides:

## ARTICLE 6

When the offense for which extradition is requested is punishable by death under the laws of the requesting State and the laws of the requested State do not permit such punishment for that offense, extradition may be refused unless the requesting State provides such assurances as the requested State considers sufficient that the death penalty shall not be imposed, or, if imposed, shall not be executed.

The applicant then decided to challenge this decision by the respondent in the Federal Court of Canada. However, on October 22, 1986, before submitting his application to the Trial Division under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], he managed to escape. The respondent then tried, but without success, to obtain an order from this Court that the applicant, "who had become a fugitive from justice", could no longer apply for the remedies sought.

The application for judicial review under section 18 of the Act was therefore submitted in the applicant's absence by his counsel, and by an order on January 21, 1987 [[1987] 2 F.C. 145 (T.D.)], Rouleau J. refused to vacate the respondent's decision to allow extradition of the applicant without first obtaining an assurance that the death penalty would not be imposed or not carried out.

On February 12, 1987, while the applicant was still being sought by the police, his counsel on instructions from the Quebec Bar filed a notice of appeal against Rouleau J.'s order. Soon after the very recent arrest of the applicant in Canada, he

supérieure du Québec. C'est suite à cette audition qu'un mandat pour l'incarcération du requérant en attendant qu'il soit envoyé aux États-Unis a été émis selon l'alinéa 18(1)a) de la *Loi sur l'extradition*.

Le 17 janvier 1986, l'intimé a décidé de permettre l'extradition du requérant aux États-Unis sans chercher à obtenir l'assurance préalable de la part de ce pays que la peine de mort ne serait pas imposée au requérant ou, si elle était imposée, qu'elle ne serait pas exécutée. C'est selon l'Article 6 du *Traité d'extradition de 1976* entre le Canada et les États-Unis que le Canada peut, antérieurement à l'extradition du requérant, chercher à obtenir ce genre d'assurance. En effet, cet Article 6 stipule:

## ARTICLE 6

Lorsque l'infraction motivant la demande d'extradition est punissable de la peine de mort en vertu des lois de l'État requérant et que les lois de l'État requis n'autorisent pas cette peine pour une telle infraction, l'extradition peut être refusée à moins que l'État requérant ne garantisse à l'État requis, d'une manière jugée suffisante par ce dernier, que la peine de mort ne sera pas infligée ou, si elle l'est, ne sera pas appliquée.

Le requérant décida ensuite d'attaquer cette décision de l'intimé devant la Cour fédérale du Canada. Cependant, avant qu'il ne présente sa requête en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] devant la Division de première instance, il réussit à s'échapper le 22 octobre 1986. L'intimé tenta alors, mais sans succès, d'obtenir une ordonnance de cette Cour statuant que le requérant, «devenu fugitif de la justice», ne pouvait plus demander les remèdes recherchés.

La requête en révision judiciaire selon l'article 18 de la Loi fut donc présentée en l'absence du requérant, par son procureur, et par ordonnance du 21 janvier 1987 [[1987] 2 C.F. 145 (1<sup>re</sup> inst.)], M. le juge Rouleau refusa d'annuler la décision de l'intimé à l'effet de permettre l'extradition du requérant sans au préalable tenter d'obtenir l'assurance que la peine de mort ne serait pas imposée ou qu'elle ne serait pas exécutée.

Le 12 février 1987, pendant que le requérant était toujours recherché par les autorités policières, son procureur, selon les instructions du Barreau du Québec, déposa un avis d'appel à l'encontre de l'ordonnance de M. le juge Rouleau. Peu après la

confirmed his counsel's mandate to proceed with this appeal.

By the application at bar, therefore, the applicant is simply seeking to stay all further proceedings or measures necessary for his extradition to the U.S., until the Appeal Division of this Court has disposed of his appeal.

First, counsel for the applicant argued that if his application is dismissed and his client is extradited to the U.S., where he runs a high risk of being executed, his appeal seeking ultimately to set aside the respondent's decision to allow his extradition, as he did, will become meaningless. He submitted accordingly that this would be contrary to the interests of justice and would result in a flagrant breach of the rights guaranteed to the applicant by 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.)], in particular sections 7 and 12. In addition to relying on section 24 of the Charter, he verbally based his application on sections 18 and 50 of the *Federal Court Act*, and also on Rule 1909 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663].

Counsel for the respondent, for her part, argued strictly that the Trial Division of this Court lacked jurisdiction or authority, contending that there is no law or regulation on the basis of which it can intervene as the applicant wishes.

Turning first to the question of jurisdiction, it should be pointed out that section 24 of the Charter allows anyone whose rights or freedoms as guaranteed by the Charter have been infringed or denied to apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

As this is an application for a stay of extradition made against the Minister of Justice and Attorney General of Canada, we are dealing here with an application for relief against the Crown or a servant of the Crown within the meaning of section 17 of the *Federal Court Act*, a section the relevant provisions of which are as follows:

toute récente arrestation du requérant au Canada, ce dernier confirma le mandat de son procureur de poursuivre cet appel.

<sup>a</sup> Par sa présente requête, le requérant veut donc simplement faire suspendre toutes procédures ou démarches additionnelles nécessaires à son extradition de fait aux États-Unis, en attendant que la Division d'appel de cette Cour ait disposé de son appel.

<sup>b</sup> D'une part, le procureur du requérant soutient que si sa requête est rejetée et que son client est extradé aux États-Unis où il risque fort d'être exécuté, son appel en vue d'obtenir ultimement l'annulation de la décision de l'intimé de permettre son extradition comme il l'a fait devient inopérant. Il soumet donc que cela irait à l'encontre de l'intérêt de la justice et qu'il en résulterait une violation flagrante des droits garantis au requérant par 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, chap. 11 (R.-U.)], notamment aux articles 7 et 12. En plus d'invoquer l'article 24 de la Charte, il appuie verbalement sa requête sur les articles 18 et 50 de la *Loi sur la Cour fédérale* et aussi sur la Règle 1909 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663].

<sup>c</sup> Pour sa part, l'avocate de l'intimée plaide strictement l'absence de juridiction ou de compétence de la Division de première instance de cette Cour, soutenant qu'il n'existe aucune loi ou règle pouvant la justifier d'intervenir comme le souhaite le requérant.

<sup>d</sup> Considérant d'abord la question de juridiction ou de compétence, il faut souligner que l'article 24 de la Charte permet à toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par cette dernière, de s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

<sup>e</sup> Or, s'agissant ici d'une demande de suspension d'extradition dirigée contre le ministre de la Justice et procureur général du Canada, nous sommes en présence d'une demande de redressement contre la Couronne ou contre un préposé de la Couronne au sens de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, article dont les dispositions pertinentes sont les suivantes:

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases.

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

(b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

Further, the involvement of the *Extradition Act* and the 1976 *Extradition Treaty* between Canada and the U.S. is important enough to support the foregoing statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament. As both the *Federal Court Act* and the *Extradition Act* are "Laws of Canada" within the meaning in which that expression is used in section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act, 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1)], I consider that the three essential requirements to support a finding of jurisdiction in the Federal Court, as defined below by McIntyre J. in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 766, have been met:*

They are:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be "a law of Canada" as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

I further consider that section 18 of the *Federal Court Act* confers all the necessary jurisdiction on this Court:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission, or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

(4) La Division de première instance a compétence concurrente en première instance

(b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou proposé de la Couronne.

En outre, l'implication de la *Loi sur l'extradition* et du *Traité d'extradition de 1976* entre le Canada et les États-Unis est suffisamment importante pour soutenir l'attribution légale de compétence ci-dessus par une loi du Parlement fédéral. Tant la *Loi sur la Cour fédérale* que la *Loi sur l'extradition* constituant chacune «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1)], je suis d'avis que les trois conditions essentielles pour pouvoir conclure à la compétence de la Cour fédérale, tel que définies ci-après par M. le juge McIntyre dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 766, sont rencontrées:*

Ces conditions sont les suivantes:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

De plus, je considère que l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère toute la compétence voulue à cette Cour:

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada



Attorney General of Canada to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

The analogy between the request for a stay contained in the application at bar and the remedy of an injunction is such that it is certainly possible to speak of an "application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a)" in section 18 above.

In the Supreme Court of Canada judgment in *Manitoba (Attorney General) v. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 S.C.R. 110, Beetz J. said the following for the Court, at page 127:

A stay of proceedings and an interlocutory injunction are remedies of the same nature. In the absence of a different test prescribed by statute, they have sufficient characteristics in common to be governed by the same rules and the courts have rightly tended to apply to the granting of interlocutory stay the principles which they follow with respect to interlocutory injunctions . . . .

It should be noted, however, that though the applicant has already used this section as a basis for challenging the respondent's decision, the remedy sought at that time was different since its purpose was to set aside the decision and the essential effect of an appeal from Rouleau J.'s order could not then have existed. Accordingly *res judicata* cannot properly be relied on to preclude the application of section 18 here.

In any case, the combined effect of sections 24 of the Charter and 17 of the *Federal Court Act*, in view of the involvement of the *Extradition Act* and the 1976 *Extradition Treaty* between Canada and the U.S., seems to me to be enough to confer jurisdiction on this Court in the circumstances.

The other two provisions cited, one taken from the *Federal Court Act* and the other from the Rules of this Court, can also as I see it confer the jurisdiction necessary to dispose of the application, regardless of section 24 of the Charter. They are section 50 of the Act and Rule 1909.

The relevant portion of section 50 of the Act needs to be set out:

50. (1) The Court may, in its discretion, stay proceedings in any cause or matter,

(a) on the ground that the claim is being proceeded with in another court or jurisdiction; or

aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

En effet, l'analogie entre la demande de sursis contenue dans la présente requête et le remède que constitue l'injonction est telle qu'on peut certes parler d'une «demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a)» de l'article 18 ci-dessus.

Dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, M. le juge Beetz, au nom de la Cour, a exprimé ce qui suit, à la page 127:

La suspension d'instance et l'injonction interlocutoire sont des redressements de même nature. À moins qu'un texte législatif ne prescrive un critère différent, elles ont suffisamment de traits en commun pour qu'elles soient assujetties aux mêmes règles et c'est avec raison que les tribunaux ont eu tendance à appliquer à la suspension interlocutoire d'instance les principes qu'ils suivent dans le cas d'injonctions interlocutoires.

Il importe de souligner toutefois que même si le requérant s'est déjà antérieurement prévalu de cet article à l'encontre de la décision de l'intimé, le remède recherché était alors différent, puisqu'il visait l'annulation de la décision et que le fait essentiel que constitue l'appel de l'ordonnance de M. le juge Rouleau ne pouvait alors exister. On ne saurait donc correctement invoquer la *res judicata* pour empêcher ici l'application de l'article 18.

Quoi qu'il en soit, l'effet combiné de l'article 24 de la Charte et de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, compte tenu de l'implication de la *Loi sur l'extradition* et du *Traité d'extradition de 1976* entre le Canada et les États-Unis, m'apparaît suffisant, en l'espèce, pour conférer juridiction ou compétence à cette Cour.

Les deux autres dispositions invoquées, l'une émanant de la *Loi sur la Cour fédérale* et l'autre des Règles de cette Cour, peuvent aussi, à mon point de vue, conférer la compétence voulue pour la disposition de la requête, et ce, indépendamment de l'article 24 de la Charte. Il s'agit de l'article 50 de la Loi et de la Règle 1909.

En ce qui concerne l'article 50 de la Loi, il importe d'en reproduire la partie pertinente:

50. (1) La Cour peut, à sa discrétion suspendre les procédures dans toute affaire ou question,

a) au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal ou une autre juridiction; ou

(b) where for any other reason it is in the interest of justice that the proceedings be stayed.

b) lorsque, pour quelque autre raison, il est dans l'intérêt de la justice de suspendre les procédures.

Paragraph 50(1)(b) above accordingly allows the Court to "stay proceedings", and these are not limited to those before the Court. In *New Brunswick Electric Power Commission v. Maritime Electric Company Limited*, [1985] 2 F.C. 13, Stone J. of the Appeal Division of this Court confirmed this, at page 24:

Subsection 50(1) of the Act is not on its face limited to proceedings "before the Court". The inclusion of those words or words of like effect would, I think, have removed any doubt as to the intention of Parliament. Omission of them from subsection 50(1) lends some support to an argument that by "proceedings" Parliament intended to confer power, in appropriate circumstances, to stay proceedings in addition to those pending in the Court itself.

It is true that in that case the Court held, in view of the particular circumstances of the case, that the purpose of the stay requested could not be described as "proceedings". Stone J. added, again at pages 24-25:

That hurdle is whether what is sought to be stayed may properly be regarded as "proceedings". Only the Board's order is in issue. It has heard the application and has spoken. It has determined the matter in terms of its order. In short it has disposed of it so that nothing remains for it to do. MECL may enjoy the fruits of its victory without further action on its part for no new proceedings are contemplated for enforcement of the order. Only simple compliance with the formalities of section 15<sup>1</sup> of the *National Energy Board Act* . . . is required.

In the case at bar, the respondent has only decided to allow the applicant to be extradited without first attempting to obtain an assurance from the U.S. that the death penalty will not be imposed or carried out. The necessary proceedings mentioned in sections 25 and 26 of the *Extradition*

<sup>1</sup> Section 15 deals simply with a formal requirement, namely the practice and procedure to be followed if a decision or order of the Board in question is to become a rule, order or decree of the Federal Court of Canada or of a superior court.

a L'alinéa 50(1)b) ci-dessus permet donc à la Cour de «suspendre les procédures» et celles-ci ne sont pas limitées à celles dont la Cour est saisie. Dans *Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick c. Maritime Electric Company Limited*, [1985] 2 C.F. 13, M. le juge Stone de la Division d'appel de cette Cour a confirmé ce point de vue, à la page 24:

c A première vue, le paragraphe 50(1) de la Loi ne se limite pas aux procédures «dont la Cour est saisie». L'inclusion de ces mots ou de mots à cet effet, aurait, je pense, enlevé tout doute quant à l'intention du Parlement. Leur absence au paragraphe 50(1) appuie dans une certaine mesure l'argument selon lequel le Parlement entendait, en utilisant le mot «procédures» accorder le pouvoir, dans les circonstances appropriées, de surseoir également à des procédures autres que celles dont la Cour était elle-même saisie.

e Il est vrai que dans cette autre affaire, la Cour, compte tenu des circonstances particulières du cas, a conclu qu'elle ne pouvait qualifier de «procédures» l'objet du sursis demandé. En effet, M. le juge Stone a ajouté, toujours aux pages 24 et 25:

f Il s'agit en effet de savoir si l'on peut correctement qualifier de «procédures» ce qui ferait l'objet du sursis demandé. Seule l'ordonnance de l'Office est en litige. Il a entendu la requête et s'est prononcé. Il a tranché la question selon le libellé de son ordonnance. Bref, il a tranché la question de sorte qu'il ne lui reste plus rien à faire. MECL peut goûter les fruits de sa victoire sans prendre d'autres mesures car aucune autre procédure n'est prévue pour faire appliquer l'ordonnance. Il reste simplement à se conformer aux formalités de l'article 15<sup>1</sup> de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

h

Or, dans le présent cas, l'intimé n'a fait que décider de permettre l'extradition du requérant sans tenter d'obtenir l'assurance préalable des États-Unis que la peine de mort ne serait pas imposée ou exécutée. Les procédures requises stipulées aux articles 25 et 26 de la *Loi sur l'extradi-*

<sup>1</sup> Cet article 15 traite simplement d'une formalité, c'est-à-dire de la pratique et de la procédure à suivre pour qu'une décision ou ordonnance de l'Office concerné devienne un arrêt, une ordonnance ou un jugement de la Cour fédérale du Canada ou d'une cour supérieure.

*Act*<sup>2</sup> for the *de facto* extradition of the applicant have not yet all been completed. It cannot be said here, as Stone J. could say in *New Brunswick Electric Power Commission (supra)*, that the respondent “has disposed of [the matter] so that nothing remains for it to do”, that following Rouleau J.’s order the respondent “may enjoy the fruits of its victory without further action on its part for no new proceedings are contemplated for enforcement of the order”. I consider that the proceedings to extradite the applicant will not have been completed until the formal extradition order has been carried out and the applicant in fact turned over to the U.S. authorities.

I therefore am of the opinion that the applicant can rely on paragraph 50(1)(b) of the *Federal Court Act* in an effort to obtain a “stay [of] proceedings in any cause or matter”, that is the as yet uncompleted proceedings for his extradition under the respondent’s authority. The jurisdiction of the Trial Division of this Court under section 50 of the Act is also well established. It will suffice to note that the word “Court” in the first paragraph of section 50 means “the Federal Court of Canada”, as defined in section 2 of that Act, without distinction as to Division.

So far as Rule 1909 is concerned, it provides:

*Rule 1909.* A party against whom a judgment has been given or an order made may apply to the Court for a stay of execution of the judgment or order or other relief against such judgment or order, and the Court may by order grant such relief, and on such terms, as it thinks just.

In this regard I consider that the remedy sought, the stay of extradition proceedings, may having

<sup>2</sup> 25. Subject to this Part, the Minister of Justice, upon the requisition of the foreign state, may, under his hand and seal, order a fugitive who has been committed for surrender to be surrendered to the person or persons who are, in his opinion, duly authorized to receive him in the name and on behalf of the foreign state, and he shall be so surrendered accordingly.

26. Any person to whom an order of the Minister of Justice made under section 25 is directed may deliver, and the person thereto authorized by such order may receive, hold in custody, and convey the fugitive within the jurisdiction of the foreign state, and if he escapes out of any custody to which he is delivered, on or in pursuance of such order, he may be retaken in the same manner as any person accused or convicted of any crime against the laws of Canada may be retaken on an escape.

*tion*<sup>2</sup> pour l’extradition *de facto* du requérant n’ont pas encore été toutes complétées. Ici on ne peut dire, comme a pu le faire M. le juge Stone dans *Commission d’énergie électrique du Nouveau-Brunswick (supra)*, que l’intimé «a tranché la question de sorte qu’il ne lui reste plus rien à faire», qu’à la suite de l’ordonnance de M. le juge Rouleau, l’intimé «peut goûter les fruits de sa victoire sans prendre d’autres mesures car aucune autre procédure n’est prévue pour faire appliquer l’ordonnance». Je considère que les procédures d’extradition du requérant n’auront pas été complétées tant et aussi longtemps que l’ordonnance formelle d’extradition n’aura pas été exécutée et que le requérant n’aura pas été effectivement remis aux autorités américaines.

En conséquence, je suis d’avis que le requérant peut invoquer l’alinéa 50(1)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour tenter de faire «suspendre les procédures dans toute affaire ou question», c’est-à-dire les procédures non encore complétées de son extradition sous l’autorité de l’intimé. La compétence de la Division de première instance de cette Cour en regard de l’article 50 de la Loi est d’ailleurs bien reconnue. Qu’il suffise de rappeler que le mot «Cour» dans le premier paragraphe de l’article 50 désigne «la Cour fédérale du Canada», tel que le définit l’article 2 de la même Loi, sans distinction de Division.

En ce qui concerne la Règle 1909, elle stipule:

*Règle 1909.* Une partie contre laquelle a été rendu un jugement ou une ordonnance peut demander à la Cour la suspension de l’exécution du jugement ou de l’ordonnance ou quelque autre redressement à l’encontre de ce jugement ou de cette ordonnance, et la Cour peut, par ordonnance, accorder le redressement qu’elle estime juste, aux conditions qu’elle estime justes.

À ce sujet, je considère que le remède recherché, soit la suspension des procédures en extradition,

<sup>2</sup> 25. Sous réserve de la présente Partie, le ministre de la Justice, sur la demande d’un État étranger, peut ordonner, sous ses seing et sceau, qu’un fugitif qui a été incarcéré pour être extradé soit livré à la personne ou aux personnes qui, à son avis, sont dûment autorisées à le recevoir au nom et de la part de l’État étranger, et il est livré en conséquence.

26. Toute personne, à qui un ordre du ministre de la Justice, rendu en vertu de l’article 25, est adressé, peut livrer, et la personne y autorisée par cet ordre peut recevoir, détenir et amener le fugitif dans la juridiction de l’État étranger; et s’il s’évade de la garde de celui à qui il a été livré sur cet ordre, ou en conformité de cet ordre, il peut être repris de la même manière que toute personne accusée ou convaincue de crime contre les lois du Canada peut être reprise après évasion.

regard to the order in question of Rouleau J. be "relief against such . . . order" within the meaning of that Rule. As granting the remedy sought would have the effect of temporarily countering the effect of this order by the Court, I consider that the applicant, "a party against whom a judgment has been given or an order made", can rely on Rule 1909 and make use of the part of the Rule which authorizes "other relief against such judgment or order".

Further, this interpretation seems to me consistent with that given by the Supreme Court of Canada to its own Rule 126 [*Rules of the Supreme Court of Canada*, C.R.C., c. 1512], an interpretation referred to by Stone J. in *New Brunswick Electric Power Commission (supra)*, at pages 22 and 23:

The Supreme Court of Canada concluded that it had jurisdiction under its Rule 126 [*Rules of the Supreme Court of Canada*, C.R.C., c. 1512], to grant the stay. That Rule read:

RULE 126. Any party against whom judgment has been given, or an order made, may apply to the Court or a judge for a stay of execution or other relief against such a judgment or order, and the Court or judge may give such relief and upon such terms as may be just.

In so concluding the Court rejected a contention that the Rule related only to its own judgments or orders and not to judgments or orders of another court. It also rejected the contention that staying of the effect of the order under appeal was not within the scope of the Rule. Laskin C.J. speaking for the Court, dealt with these contentions as follows (at page 600):

It was contended that the Rule relates to judgments or orders of this Court and not to judgments or orders of the Court appealed from. Its formulation appears to me to be inconsistent with such a limitation. Nor do I think that the position of the respondent that there is no judgment against the appellant to be stayed is a tenable one. Even if it be so, there is certainly an order against the appellant. Moreover, I do not think that the words of Rule 126, authorizing this Court to grant relief against an adverse order, should be read so narrowly as to invite only intervention directly against the order and not against its effect while an appeal against it is pending in this Court. I am of the opinion, therefore, that the appellant is entitled to apply for interlocutory relief against the operation of the order dismissing its declaratory action, and that this Court may grant relief on such terms as may be just.

That case, of course, turned upon the interpretation of Rule 126 as it then stood and the Supreme Court of Canada decided that the Rule applied as well to a stay in the execution of an order of the Trial Division of this Court as to an order or judgment of the Supreme Court itself. That being so it found

peut constituer, en regard de l'ordonnance concernée de M. le juge Rouleau, un «redressement à l'encontre de cette ordonnance» au sens de cette Règle. Comme l'octroi du remède demandé aurait pour effet de contrer temporairement l'effet de cette ordonnance de la Cour, je considère que le requérant, «partie contre laquelle a été rendu un jugement ou une ordonnance», peut invoquer la Règle 1909 et se prévaloir de cette partie de la Règle qui permet «quelque autre redressement à l'encontre de ce jugement ou de cette ordonnance».

D'ailleurs, cette interprétation me semble compatible avec celle donnée par la Cour suprême du Canada à sa propre Règle 126 [*Règles de la Cour suprême du Canada*, C.R.C., chap. 1512], interprétation que rappelle M. le juge Stone dans l'arrêt *Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick (supra)*, aux pages 22 et 23:

La Cour suprême du Canada a conclu qu'elle avait, en vertu de sa Règle 126 [*Règles de la Cour suprême du Canada*, C.R.C., chap. 1512], le pouvoir d'accorder le sursis. Cette Règle est ainsi rédigée:

RÈGLE 126. Une partie contre qui un jugement est prononcé ou une ordonnance rendue peut demander à la Cour ou à un juge un sursis d'exécution ou autre recours contre ledit jugement ou ladite ordonnance. La Cour ou le juge peut accorder ledit recours aux conditions réputées équitables.

En concluant ainsi, la Cour a rejeté une prétention selon laquelle cette Règle s'appliquerait uniquement à ses propres jugements ou ordonnances et non aux jugements ou ordonnances d'une autre cour. Elle a également refusé de reconnaître que la suspension de l'effet d'une ordonnance en appel dépassait la portée de la Règle. Le juge en chef Laskin, au nom de la Cour, écarte ces prétentions (à la page 600) en ces termes:

On prétend que cette règle s'applique aux jugements ou ordonnances de cette Cour et non aux jugements ou ordonnances de la cour dont dont on interjette appel. Le texte de la règle me paraît inconciliable avec une pareille interprétation. En outre, la thèse de l'intimé selon laquelle il n'existe aucun jugement dont l'exécution puisse être suspendue me semble intenable et, même si c'était le cas, il est clair qu'une ordonnance a été rendue contre l'appelante. De plus, la règle 126, qui autorise cette Cour à accorder un redressement contre une ordonnance, ne doit pas être interprétée de façon à permettre à la Cour d'intervenir uniquement contre l'ordonnance et non contre son effet s'il y a pourvoi contre cette ordonnance devant cette Cour. En conséquence, l'appelante a le droit de demander un redressement interlocutoire visant le sursis d'exécution de l'ordonnance qui rejette son action déclaratoire et cette Cour a le pouvoir d'accorder un redressement aux conditions qu'elle estime équitables.

Cet arrêt se rapportait naturellement à l'interprétation de la Règle 126 dans sa version de l'époque, et la Cour suprême du Canada a décidé que la Règle s'appliquait tant au sursis de l'exécution d'une ordonnance de la Division de première instance de cette Cour qu'à une ordonnance ou un jugement de la

itself able to stay execution of the order (and of its effect) pursuant to the provisions of that Rule. A similar rule may be found in Rule 1909 of the *Federal Court Rules*.

The fact that the Trial Division of this Court has jurisdiction to grant the relief mentioned in Rule 1909 is well established and confirmed both by the definition of "Court" contained in Rule 2(1) and by the foregoing observations of Laskin C.J. with regard to a similar Rule.

Finally, even if I had concluded that the jurisdiction of the Trial Division of this Court could not rest on any specific legislation or particular rule, which is not the case, I consider that this Division of the Court has an implicit power to grant a stay if the effect of carrying out the extradition order while Rouleau J.'s order is on appeal is to make that appeal meaningless.

The applicant had the right under the provisions of section 18 of the *Federal Court Act* to ask this Court to review and set aside the respondent's decision. Under section 27 of the *Federal Court Act*, the applicant further had the right to appeal to the Appeal Division of this Court from the order denying him the relief sought. In my opinion, since it thus adopted sections 18 and 27 of the Act, Parliament must also have intended that the Federal Court should have the power to stay the execution of an order challenged in this manner so that it can effectively exercise both its judicial review and its appellate jurisdiction. I entirely concur in the following observations of Stone J. in *New Brunswick Electric Power Commission (supra)*, in connection with a similar argument, at pages 26, 27 and 28:

It is said that because Parliament has so provided it must also have intended that this Court be able to stay execution of the order under appeal so as to effectively exercise its appellate jurisdiction. In my view there is merit to this contention. It is a concept that was commented upon in a recent judgment of this Court in *National Bank of Canada v. Granda* (1985), 60 N.R. 201, in the context of a decision then pending review pursuant [sic] section 28 of the Act. Mr. Justice Pratte made the following observations on his own behalf (at page 202) in the course of his reasons:

Cour suprême elle-même. Étant donné cette conclusion, elle se considèrerait habilitée à surseoir à l'exécution de l'ordonnance (et de son effet) conformément aux dispositions de cette Règle. Les *Règles de la Cour fédérale* contiennent elles aussi à la Règle 1909 une disposition analogue.

Que la Division de première instance de cette Cour ait compétence pour accorder le redressement stipulé à la Règle 1909 est bien reconnu et confirmé tant par la définition de «Cour» contenue à la Règle 2(1) que par les commentaires ci-dessus du juge en chef Laskin à l'égard d'une Règle semblable.

Finalement, même si j'en étais venu à la conclusion que la compétence de la Division de première instance de cette Cour ne saurait trouver de fondement sur une disposition législative précise ou une règle particulière, ce qui n'est pas le cas, je suis d'avis que cette Division de la Cour a le pouvoir implicite d'accorder un sursis si l'exécution de l'ordonnance d'extradition pendant l'appel de l'ordonnance de M. le juge Rouleau a pour conséquence de rendre cet appel inopérant.

En effet, le requérant avait le droit de demander à cette Cour, en vertu des dispositions de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la révision et l'annulation de la décision de l'intimé. Le requérant avait en outre le droit d'en appeler à la Division d'appel de cette Cour de l'ordonnance lui refusant les remèdes demandés, et ce, en vertu de l'article 27 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Je suis d'avis que puisqu'il a ainsi adopté les articles 18 et 27 de la Loi, le Parlement doit avoir également eu l'intention que la Cour fédérale soit habilitée à surseoir à l'exécution d'une ordonnance ainsi attaquée afin de pouvoir effectivement exercer et sa compétence de révision judiciaire et celle d'appel. Je souscris entièrement aux commentaires suivants de M. le juge Stone, dans l'arrêt *Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick (supra)*, au sujet d'une prétention semblable, aux pages 26, 27 et 28:

La requérante soutient que, puisqu'il a ainsi disposé, le Parlement doit avoir également eu l'intention que cette Cour soit habilitée à surseoir à l'exécution d'une ordonnance en appel afin qu'elle puisse effectivement exercer sa compétence d'appel. À mon avis, cette prétention n'est pas sans fondement. Cette théorie a fait récemment l'objet de commentaires de la part de cette Cour dans l'arrêt *Banque Nationale du Canada c. Granda* (1985), 60 N.R. 201 dans le contexte d'une décision qui faisait alors l'objet d'un examen conformément à l'article 28 de la Loi. Dans ses motifs de jugement (à la page 202), le juge Pratte a fait, pour son compte, les observations suivantes:

What I have just said should not be taken to mean that the Court of Appeal has, with respect to decisions of federal tribunals which are the subject of applications to set aside under s. 28, the same power to order stays of execution as the Trial Division with respect to decisions of the court.

The only powers which the court has regarding decisions which are the subject of applications to set aside under s. 28 are those conferred on it by ss. 28 and 52(d) of the *Federal Court Act*. It is clear that those provisions do not expressly confer on the court a power to stay the execution of decisions which it is asked to review. However, it could be argued that Parliament has conferred this power on the court by implication, in so far as the existence and exercise of the power are necessary for the court to fully exercise the jurisdiction expressly conferred on it by s. 28. In my opinion, this is the only possible source of any power the Court of Appeal may have to order a stay in the execution of a decision which is the subject of an appeal under s. 28. It follows logically that, if the court can order a stay in the execution of such decisions, it can only do so in the rare cases in which the exercise of this power is necessary to allow it to exercise the jurisdiction conferred on it by s. 28.

These observations bring into focus the absurdity that could result if, pending an appeal, operation of the order appealed from rendered it nugatory. Our appellate mandate would then become futile and be reduced to mere words lacking in practical substance. The right of a party to an "appeal" would exist only on paper for, in reality, there would be no "appeal" to be heard, or to be won or lost. The appeal process would be stifled. It would not, as it should, hold out the possibility of redress to a party invoking it. This Court could not, as was intended, render an effective result. I hardly think Parliament intended that we be powerless to prevent such a state of affairs. In my view the reasoning of Laskin C.J. in the *Labatt Breweries* case (at page 601) applies with equal force to the ability of this Court to prevent continued operation of an order under appeal from rendering the appeal nugatory:

Although I am of the opinion that Rule 126 applies to support the making of an order of the kind here agreed to by counsel for the parties, I would not wish it to be taken that this Court is otherwise without power to prevent proceedings pending before it from being aborted by unilateral action by one of the parties pending final determination of an appeal.

I have concluded that this Court does possess implied jurisdiction to grant a stay if the operation of the Board's order pending the appeal would render the appeal nugatory.

The implied power to stay which the Appeal Division may have here<sup>3</sup> certainly could not in my

<sup>3</sup> See also *Mohammad v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, Federal Court of Appeal, A-362-88, a judgment of March 14, 1988; and *Toth v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, Federal Court of Appeal, 88-A-324, judgment dated June 21, 1988, not yet reported.

Il ne faudrait pas que l'on déduise de ce que je viens de dire que la Cour d'appel possède, à l'égard des décisions de tribunaux fédéraux qui font l'objet de demandes d'annulation en vertu de l'article 28, le même pouvoir d'ordonner des sursis d'exécution que la Division de première instance à l'égard des décisions de la Cour.

Les seuls pouvoirs que possède la Cour à l'égard de décisions qui font l'objet de demandes d'annulation en vertu de l'article 28 sont ceux que lui confèrent l'article 28 et l'alinéa 52d) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il est clair que ces textes n'accordent pas expressément à la Cour le pouvoir de suspendre l'exécution des décisions qu'on lui demande de réviser. On peut prétendre, cependant, que le Parlement a conféré ce pouvoir à la Cour de façon implicite dans la mesure où l'existence et l'exercice de ce pouvoir sont nécessaires pour que la Cour puisse pleinement exercer la compétence que l'article 28 lui confère de façon expresse. Telle est, à mon sens, la seule source possible de pouvoir qu'aurait la Cour d'appel d'ordonner que l'on sursoie à l'exécution d'une décision faisant l'objet d'un pourvoi en vertu de l'article 28. Il s'ensuit logiquement que si la Cour peut ordonner que l'on sursoie à l'exécution de pareilles décisions, elle ne peut le faire que dans les rares cas où l'exercice de ce pouvoir est nécessaire pour lui permettre d'exercer la compétence que lui confère l'article 28.

Ces observations montrent l'absurdité qui résulterait si, pendant un appel, l'exécution de l'ordonnance contestée rendait celui-ci inopérant. Notre compétence en tant que cour d'appel serait alors futile et réduite à de simples mots vides de sens. Le droit d'une partie à un «appel» n'existerait que sur papier parce que, en réalité, il n'y aurait pas d'«appel» à entendre, pas plus qu'il n'y aurait une partie heureuse et l'autre, déboutée. Le processus d'appel serait entravé. Il ne pourrait offrir, comme il le devrait, la possibilité d'un redressement à qui l'invoquerait. Ainsi la Cour serait incapable, contrairement à son objet, de résoudre véritablement un litige. Je ne peux croire que le Parlement entendait que la Cour soit incapable de prévenir une telle situation. À mon avis, le raisonnement de juge en chef Laskin de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Brasseries Labatt* (à la page 601) s'applique également au pouvoir de cette Cour d'empêcher que l'exécution d'une ordonnance en appel ne rende cet appel inopérant:

Même si j'estime que la règle 126 s'applique et permet le prononcé d'une ordonnance de la nature de celle convenue par les avocats des parties, cela ne signifie pas que cette Cour n'a pas, en d'autres circonstances, le pouvoir d'éviter que des procédures en instance devant elle avortent par suite de l'action unilatérale d'une des parties avant la décision finale.

J'ai conclu que cette Cour possède effectivement le pouvoir implicite d'accorder un sursis si l'exécution de l'ordonnance de l'Office pendant l'appel rendait cet appel inopérant.

Le pouvoir implicite de sursoir que pourrait avoir la Division d'appel, ici<sup>3</sup>, ne saurait à mon

<sup>3</sup> Voir aussi *Mohammad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, Cour d'appel fédérale, A-362-88, jugement en date du 14 mars 1988; et *Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, Cour d'appel fédérale, 88-A-324, jugement en date du 21 juin 1988, encore inédits.

opinion prevent the Trial Division from also having the same implied power, by reason of its earlier involvement in the order and the proceedings which are the focus of the stay requested. There is no reason why the Trial Division should not intervene in such a manner, even if an appeal is pending in the Appeal Division, since our Rules themselves (1213 and 1909) recognize that the Trial Division has a power to stay execution of its own judgments even when they have been appealed. Finally, the protection of rights resulting under the *Federal Court Act* is not exclusively a matter for any one of its Divisions, unless a specific provision reserves one aspect of such rights for a particular Division.

As I have concluded that this Court has jurisdiction to dispose of the application at bar, it remains to decide whether the stay requested should be granted in view of the particular circumstances of this case.

It should be noted forthwith that there is no necessity here to discuss the merits of the appeal from Rouleau J.'s judgment: suffice it to say that this appeal raises valid and significant questions of law.

There is also no requirement that the Court try and punish the applicant for escaping: in any case this clearly is not the function of the Federal Court but of the provincial courts.

Having regard to section 24 of the Charter, therefore, it should be noted that as a court of competent jurisdiction, this Court may grant the appropriate relief, in view of the overriding effect of the Charter as provided in subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982*.

Subsections 24(1) and 52(1) of the *Constitution Act, 1982* state:

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

point de vue empêcher la Division de première instance d'avoir aussi le même pouvoir implicite, en raison de son implication antérieure reliée à l'ordonnance et aux procédures constituant l'objet du sursis demandé. Il ne répugne pas que la Division de première instance puisse ainsi intervenir, même si un appel est pendant devant la Division d'appel, puisque nos Règles elles-mêmes (1213 et 1909) reconnaissent le pouvoir de la Division de première instance de surseoir à l'exécution de ses propres jugements lors même qu'ils sont portés en appel. Enfin, la sauvegarde des droits résultant de la *Loi sur la Cour fédérale* n'est pas du ressort exclusif d'une seule de ses divisions, sauf si une disposition précise en réserve expressément un aspect à une division particulière.

Ayant conclu que cette Cour a compétence pour disposer de la présente requête, il me reste à décider si le sursis demandé doit être accordé compte tenu des circonstances particulières du présent cas.

Il importe de préciser tout de suite qu'il ne s'agit pas ici de discuter du mérite de l'appel de la décision de M. le juge Rouleau; il suffit de constater que cet appel soulève des questions de droit sérieuses et importantes.

Il ne s'agit pas plus de juger et de punir le requérant pour évasion; d'ailleurs, il n'appartient pas à la Cour fédérale de le faire, mais bien aux tribunaux provinciaux.

En regard, donc, de l'article 24 de la Charte, il faut se rappeler que cette Cour, comme tribunal compétent, peut accorder la réparation appropriée, compte tenu de l'effet prépondérant de la *Loi constitutionnelle de 1982*, tel que stipulé à son paragraphe 52(1).

Ces paragraphes 24(1) et 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipulent:

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

About the application of these two provisions by the courts, the author Peter W. Hogg writes, in *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, a text edited by Walter S. Tarnopolsky and Gérald-A. Beaudoin, at pages 13 and 14:

(a) **Constitution Act, 1982, s. 52(1)**

The overriding effect of the Charter, rendering inconsistent statutes "of no force or effect", is an important enforcement measure, because it means that any court or tribunal has the power (and the duty) to disregard any statute which the court or tribunal finds to be inconsistent with the Charter.

(b) **Charter, s. 24**

Section 24 authorizes "anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied" to "apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances". This provision implies two things. First, it implies that anyone who makes a plausible claim that one of his rights or freedoms has been infringed has the standing which is requisite to the initiation of a lawsuit. Second, it implies that anyone who establishes the infringement or denial of one of his rights or freedoms has by that fact alone made out a cause of action entitling him to an "appropriate and just remedy".

Here it seems clear that the carrying out of an extradition order, which will probably be followed by the execution or putting to death of the applicant in the U.S., would be an infringement of the right to life, liberty and security of the person guaranteed by section 7 of the Charter. Consequently, it can only be done in accordance with the rules of fundamental justice (see *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177).

Incidentally, the following observations and conclusions of Lamer J. in the Supreme Court of Canada judgment *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at pages 499 and 500, seem to me to be highly relevant as to the interpretation that should be given to section 7 of the Charter:

The task of the Court is not to choose between substantive or procedural content *per se* but to secure for persons "the full benefit of the Charter's protection" (Dickson J. (as he then was) in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344), under s. 7, while avoiding adjudication of the merits of public policy. This can only be accomplished by a purposive analysis and the articulation (to use the words in *Curr v. The Queen*, [1972] S.C.R. 889, at p. 899) of "objective and man-

Au sujet de l'application par les tribunaux de ces deux dispositions, l'auteur Peter W. Hogg écrit, dans *Charte Canadienne des Droits et Libertés*, un ouvrage rédigé sous la direction des professeurs Gérald-A. Beaudoin et Walter S. Tarnopolsky, aux pages 16 et 17:

A. **L'article 52(1) de la Charte**

L'effet prépondérant de la *Charte*, qui rend «inopérantes» les règles de droit qui lui sont incompatibles, constitue une mesure importante d'application. En vertu de cet article, tout tribunal a le pouvoir (et le devoir) de refuser de donner effet à une loi qui lui paraît incompatible avec la *Charte*.

B. **L'article 24 de la Charte**

L'article 24 autorise «toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte... (a) ... s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances». Cette disposition contient deux règles implicites. Premièrement, toute personne qui peut alléguer vraisemblablement avoir été victime d'une violation de la *Charte* possède le *locus standi* lui permettant d'intenter une action. Deuxièmement, la violation ou la négation d'un des droits ou d'une des libertés garantis par la *Charte* constitue en soi une cause d'action permettant à la victime d'obtenir une «réparation ... convenable et juste».

Ici, il m'apparaît évident que l'exécution d'une ordonnance d'extradition, celle-ci devant être vraisemblablement suivie de l'exécution ou de la mise à mort du requérant aux États-Unis, porterait atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne garanti par l'article 7 de la Charte. Par conséquent, cela ne saurait être fait qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale (voir *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177).

Incidentement, quant à l'interprétation à donner à l'article 7 de la Charte, les observations et conclusions suivantes de M. le juge Lamer, dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, aux pages 499 et 500, m'apparaissent fort pertinentes:

Le rôle de la Cour ne consiste pas à choisir entre l'aspect fond et l'aspect procédure en tant que tels, mais à assurer que les personnes «bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*» (le juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344), à l'art. 7, tout en évitant de se prononcer sur le bien-fondé de politiques générales. Cela ne peut se faire que par une analyse de l'objet visé et la formulation (pour reprendre les



ageable standards" for the operation of the section within such a framework.

I propose therefore to approach the interpretation of s. 7 in the manner set forth by Dickson J. in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, and *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra*, and by Le Dain J. in *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613. In *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, Dickson J. wrote at p. 344:

In *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, this Court expressed the view that the proper approach to the definition of the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* was a purposive one. The meaning of a right or freedom guaranteed by the *Charter* was to be ascertained by an analysis of the purpose of such a guarantee; it was to be understood, in other words, in the light of the interests it was meant to protect.

In my view this analysis is to be undertaken, and the purpose of the right or freedom in question is to be sought by reference to the character and the larger objects of the *Charter* itself, to the language chosen to articulate the specific right or freedom, to the historical origins of the concepts enshrined, and where applicable, to the meaning and purpose of the other specific rights and freedoms with which it is associated within the text of the *Charter*. The interpretation should be, as the judgment in *Southam* emphasizes, a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the Charter's protection. [My emphasis.]

And at pages 512 and 513:

Consequently, my conclusion may be summarized as follows:

The term "principles of fundamental justice" is not a right, but a qualifier of the right not to be deprived of life, liberty and security of the person; its function is to set the parameters of that right.

Sections 8 to 14 address specific deprivations of the "right" to life, liberty and security of the person in breach of the principles of fundamental justice, and as such, violations of s. 7. They are therefore illustrative of the meaning, in criminal or penal law, of "principles of fundamental justice"; they represent principles which have been recognized by the common law, the international conventions and by the very fact of entrenchment in the *Charter*, as essential elements of a system for the administration of justice which is founded upon the belief in the dignity and worth of the human person and the rule of law.

Consequently, the principles of fundamental justice are to be found in the basic tenets and principles, not only of our judicial process, but also of the other components of our legal system.

Whether any given principle may be said to be a principle of fundamental justice within the meaning of s. 7 will rest upon an analysis of the nature, sources, *rationale* and essential role of that principle within the judicial process and in our legal system, as it evolves.

Consequently, those words cannot be given any exhaustive content or simple enumerative definition, but will take on

termes utilisés dans l'arrêt *Curr c. La Reine*, [1972] R.C.S. 889, à la p. 900) «de normes objectives et faciles à appliquer» pour que l'article s'applique dans ce contexte.

Je propose donc d'aborder l'interprétation de l'art. 7 de la manière énoncée par le juge Dickson dans les arrêts *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 et *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, précité, et par le juge Le Dain dans l'arrêt *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613. Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, le juge Dickson écrit, à la p. 344:

Dans l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, la Cour a exprimé l'avis que la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la *Charte* consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garantis par la *Charte* doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

A mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la *Charte* elle-même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la *Charte*. Comme on le souligne dans l'arrêt *Southam*, l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte*. [J'ai souligné.]

Et aux pages 512 et 513:

En conséquence, je peux résumer mes conclusions ainsi:

L'expression «principes de justice fondamentale» constitue non pas un droit, mais un modificatif du droit de ne pas se voir porter atteinte à sa vie, à sa liberté et à la sécurité de sa personne; son rôle est d'établir les paramètres de ce droit.

Les articles 8 à 14 visent des atteintes spécifiques au «droit» à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, qui contreviennent aux principes de justice fondamentale et qui, en tant que telles, violent l'art. 7. Ils constituent donc des illustrations du sens, en droit pénal ou criminel, de l'expression «principes de justice fondamentale»; ils représentent des principes reconnus, en vertu de la *common law*, des conventions internationales et de l'enchâssement même dans la *Charte*, comme des éléments essentiels d'un système d'administration de la justice fondé sur la foi en la dignité et la valeur de la personne humaine et en la primauté du droit.

En conséquence, les principes de justice fondamentale se trouvent dans les préceptes fondamentaux non seulement de notre processus judiciaire, mais aussi des autres composantes de notre système juridique.

La question de savoir si un principe donné peut être considéré comme un principe de justice fondamentale au sens de l'art. 7 dépendra de l'analyse de la nature, des sources, de la raison d'être et du rôle essentiel de ce principe dans le processus judiciaire et dans notre système juridique à l'époque en cause.

En conséquence, on ne peut donner à ces mots un contenu exhaustif ou une simple définition par énumération; ils pren-

concrete meaning as the courts address alleged violations of s. 7.

The right of appeal exercised by the applicant in the case at bar is given to him expressly by an Act of the Parliament of Canada and is the type of appeal generally conferred in the judicial process and in our Canadian legal system. In the circumstances, therefore, it would be a serious infringement of the principles of fundamental justice not to grant the stay sought pending disposition by the Federal Court of Appeal of the applicant's appeal, a valid appeal the outcome of which might ultimately save his life.

Having regard now to both section 50 of the *Federal Court Act* and Rule 1909, whether those provisions are taken together or separately it is clear that to deny the stay sought by the applicant would be to allow his appeal to become meaningless. No further elaboration is thus needed to conclude that while, first, it would be contrary to reason to allow the carrying out of an order the effect of which is to invalidate the full exercise of a right of appeal against it, secondly, it would cause the applicant damage which is obviously irreparable to allow him to be executed or put to death even before he has been able to fully exercise a right of appeal the outcome of which may ultimately prevent that execution. As I see it, the interests of justice require in the circumstances that the applicant be allowed to fully exercise a statutory right of appeal, particularly as that appeal raises significant questions of law connected with both procedural equity in administrative decisions and observance of the rights and freedoms guaranteed by the Charter. It is further quite apparent that the stay itself cannot occasion any significant hardship to the respondent or really be contrary to the public interest.

Having regard to, finally, both section 18 of the *Federal Court Act* and the implied power, if necessary, the situation must be considered in light of the three-part test defined in *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.). This test requires that, for the Court to issue an interlocutory injunction (here, a stay of proceedings), the applicant must establish first that there is a

dront un sens concret au fur et à mesure que les tribunaux étudieront des allégations de violation de l'art. 7.

En l'espèce, le droit d'appel dont s'est prévalu le requérant lui est accordé expressément par une loi du Parlement du Canada et s'inscrit dans le genre d'appel généralement conféré dans le processus judiciaire et dans notre système juridique canadien. Ce serait donc, dans les circonstances, un accroc grave aux principes de justice fondamentale que de ne pas accorder le sursis demandé en attendant que la Cour d'appel fédérale ait disposé de l'appel du requérant, soit un appel sérieux dont le résultat est susceptible, ultimement, de lui sauver la vie.

En regard, maintenant, tant de l'article 50 de la *Loi sur la Cour fédérale* que de la Règle 1909, que ces dispositions soient considérées ensemble ou séparément, il est clair que refuser le sursis demandé par le requérant serait permettre que son appel devienne inopérant. Je n'ai donc pas à élaborer pour conclure que si d'une part ce serait faire injure à la raison que de permettre l'exécution d'une ordonnance dont l'effet est de rendre par ailleurs inopérant l'exercice complet d'un droit d'appel à son sujet, d'autre part, ce serait causer au requérant un préjudice évidemment irréparable que de permettre son exécution ou sa mise à mort avant même qu'il n'ait pu exercer complètement un droit d'appel dont le résultat est susceptible, ultimement, d'empêcher cette exécution. À mon point de vue, l'intérêt de la justice commande qu'on assure au requérant, dans les circonstances, le plein exercice d'un droit d'appel légalement conféré, d'autant plus que cet appel soulève d'importantes questions de droit reliées tant à l'équité procédurale en matière de décision administrative qu'au respect des droits et libertés garantis par la Charte. Il est bien évident, par ailleurs, que ce simple sursis ne saurait occasionner d'inconvénients significatifs à l'intimé, ni aller véritablement à l'encontre de l'intérêt public.

En regard, finalement, tant de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* que du pouvoir implicite, s'il y a lieu, il importe de considérer la situation dans l'optique du test à trois volets défini dans l'arrêt *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.). Ce test requiert, pour accorder une injonction interlocutoire (ici, un sursis de procédures), que le requérant établisse

serious question to be tried; second, that he would suffer irreparable harm if the order were not granted; and third, considering the situation of the parties as a whole, whether the balance of convenience is in favour of making the order.

I feel that the preceding analysis of the situation, in light of the other legislative provisions which I believe to be applicable, adequately demonstrates that the applicant fully meets the requirements of the test in question. Suffice it to say that the important questions of law raised in the applicant's appeal do not so far appear to have been considered by the highest courts in relation to the *Extradition Act*: as I see it, in view of the relatively recent advent of the Charter, it is important that this should also be done in the light of modern jurisprudence.

For all these reasons, therefore, I am prepared to grant the remedy sought, namely a stay of any proceedings connected with an order by the respondent to extradite the applicant to the U.S., until the Federal Court of Appeal shall have disposed of the latter's appeal from the judgment of this Court by Rouleau J. on January 21, 1987.

At the hearing counsel for the applicant indicated that he now had instructions to act speedily and would even be submitting an application to the Federal Court of Appeal asking the latter to hear his client's appeal in the next available term, October, if possible. In this regard, however, I do not intend to impose conditions on the stay order I am making. In the event that the applicant acts slowly or without due diligence, the respondent can always have recourse to Rule 1209, which in such circumstances allows him to submit an application to the Court of Appeal to dismiss the appeal, a dismissal which would terminate the stay granted.

In view of the assistance given by the respondent, who through his counsel assured the Court that the applicant's extradition would not be completed while this application was being heard, the latter is allowed without costs.

Before concluding, in purely procedural terms it would appear that under Rules 600(4) and 603, in

d'abord qu'il y a matière sérieuse à procès; deuxièmement, qu'il subirait un préjudice irréparable si l'ordonnance n'était pas accordée; et troisièmement que la balance des inconvénients, considérant la situation globale des parties, favorise l'émission de l'ordonnance.

L'analyse ci-dessus de la situation, en regard des autres dispositions législatives selon moi applicables, m'apparaît suffisante pour bien démontrer que le requérant satisfait entièrement aux exigences du test en question. Qu'il suffise de préciser que les importantes questions de droit soulevées dans l'appel du requérant ne semblent pas avoir encore été considérées au niveau des plus hautes instances, en regard de la *Loi sur l'extradition*; à mon point de vue, compte tenu de l'avènement plutôt récent de la Charte, il importe que cela se fasse aussi dans le contexte de la jurisprudence moderne.

Pour toutes ces raisons, je suis donc disposé à accorder le remède demandé, soit le sursis de toutes procédures ou démarches reliées à une ordonnance de l'intimé visant l'extradition du requérant aux États-Unis, en attendant que la Cour d'appel fédérale ait disposé de l'appel de ce dernier à l'encontre du jugement de cette Cour, rendu le 21 janvier 1987, par M. le juge Rouleau.

Lors de l'audition, le procureur du requérant a indiqué qu'il avait maintenant mandat d'agir avec célérité et qu'il allait même présenter une requête à la Cour d'appel fédérale pour que celle-ci entende l'appel de son client, si possible, dès le prochain terme disponible d'octobre. À cet égard, je n'entends cependant pas imposer de conditions à l'ordonnance de sursis que j'accorde. Au cas de manque de diligence ou de lenteur à agir de la part du requérant, l'intimé pourra toujours se prévaloir de la Règle 1209 qui lui permet, en semblable circonstance, de présenter à la Cour d'appel une requête pour rejet d'appel, rejet qui entraînerait la fin du sursis accordé.

Vu la collaboration de l'intimé qui, par son avocate, a fourni à la Cour l'assurance que l'extradition du requérant ne serait pas complétée pendant le délibéré sur la présente requête, cette dernière sera accordée sans frais.

Avant de terminer, sur le plan purement procédural, il semblerait que selon les Règles 600(4) et

this case where the Attorney General of Canada is the respondent, the applicant should have proceeded by an action rather than an application. However, there are three reasons why I refer to Rules 2(2) and 303, if necessary, as authority for this procedure:

1. this is an urgent matter, as appears from the letter of September 15, 1988 written by counsel for the respondent to counsel for the applicant, stating that Canada intends to return the applicant to the U.S. as soon as the appropriate arrangements have been completed;
2. no objection has been raised in this regard by or for the respondent;
3. the facts are not in dispute.

An order is accordingly made granting the application, but without costs.

603, dans cette affaire où le procureur général du Canada est poursuivi, le requérant aurait dû procéder par action plutôt que par requête. Trois raisons m'incitent toutefois à référer aux Règles 2(2) et 303, si nécessaire, pour sanctionner la présente façon de procéder:

1. Il s'agit ici d'une affaire urgente, tel qu'il appert de la lettre du 15 septembre 1988, écrite par l'avocate de l'intimé au procureur du requérant, à l'effet que le Canada entend retourner le requérant aux États-Unis dès les arrangements appropriés complétés;
2. Aucune objection n'a été faite à ce sujet par ou pour l'intimé;
3. Les faits ne sont pas contestés.

Une ordonnance est donc rendue à l'effet d'accorder la requête, mais sans frais.