

Attorney General of Canada on behalf of the Republic of India *Appellant*

v.

Surjit Singh Badesha and Malkit Kaur Sidhu *Respondents*

and

David Asper Centre for Constitutional Rights, South Asian Legal Clinic of Ontario, Canadian Lawyers for International Human Rights, Canadian Centre for Victims of Torture and Canadian Council for Refugees *Intervenors*

INDEXED AS: INDIA v. BADESHA

2017 SCC 44

File No.: 36981.

2017: March 20; 2017: September 8.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental justice — Extradition — Surrender order — Judicial review — Minister of Justice ordering surrender of Canadian citizens for extradition — Whether it was reasonable for Minister to conclude that there was no substantial risk of torture or mistreatment that would offend principles of fundamental justice or that surrenders would not otherwise be unjust or oppressive — Contextual factors in assessing reliability of diplomatic assurances — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7 — Extradition Act, S.C. 1999, c. 18, s. 44(1)(a).

B and S were charged in India for allegedly arranging an honour killing that occurred there. B is the victim's uncle, and S is her mother. Both are Canadian citizens residing in Canada. India sought the extradition of B and S for the offence of conspiracy to commit murder. The Minister of Justice ordered their surrenders, after

Procureur général du Canada au nom de la République de l'Inde *Appelant*

c.

Surjit Singh Badesha et Malkit Kaur Sidhu *Intimés*

et

David Asper Centre for Constitutional Rights, South Asian Legal Clinic of Ontario, Juristes canadiens pour le droit international de la personne, Canadian Centre for Victims of Torture et Conseil canadien pour les réfugiés *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : INDE c. BADESHA

2017 CSC 44

N° du greffe : 36981.

2017 : 20 mars; 2017 : 8 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Charte des droits — Justice fondamentale — Extradition — Arrêté d'extradition — Contrôle judiciaire — Extradition de deux citoyens canadiens ordonnée par le ministre de la Justice — Était-il raisonnable de la part du ministre de conclure qu'il n'y avait pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements qui contreviendrait aux principes de justice fondamentale ou que les extraditions ne seraient par ailleurs ni injustes ni tyranniques? — Facteurs contextuels à examiner pour apprécier la fiabilité des assurances diplomatiques — Charte canadienne des droits et libertés, art. 7 — Loi sur l'extradition, L.C. 1999, c. 18, art. 44(1)a).

B et S ont été inculpés en Inde parce qu'ils auraient planifié un crime d'honneur commis dans ce pays. B est l'oncle de la victime tandis que S est sa mère. Tous deux sont des citoyens canadiens résidant au Canada. L'Inde a demandé leur extradition afin de les juger relativement à une infraction de complot en vue de commettre un

receiving assurances from India regarding their treatment if incarcerated, including health, safety and consular access, and determining, in accordance with s. 44(1)(a) of the *Extradition Act*, that their surrenders would not be unjust or oppressive. A majority of the Court of Appeal concluded that the Minister's orders were unreasonable and set them aside.

Held: The appeal should be allowed and the surrender orders of the Minister restored.

The Minister's surrender orders are subject to review on a standard of reasonableness. In this case, it was reasonable for the Minister to conclude that, on the basis of the assurances he received from India, there was no substantial risk of torture or mistreatment of B and S that would offend the principles of fundamental justice protected by s. 7 of the *Charter*, and that their surrenders were not otherwise unjust or oppressive.

Where a person sought for extradition faces a substantial risk of torture or mistreatment in the receiving state, their surrender will violate the principles of fundamental justice and the Minister must refuse surrender under s. 44(1)(a) of the *Extradition Act*. Where there is no substantial risk of torture or mistreatment and the surrender is *Charter* compliant, the Minister must nonetheless refuse the surrender if he is satisfied that, in the whole of the circumstances, it would be otherwise unjust or oppressive. In this regard, the Minister may take into account the circumstances alleged to make the surrender inconsistent with the *Charter*, the seriousness of the alleged offence and the importance of Canada meeting its international obligations.

In assessing whether there is a substantial risk of torture or mistreatment, diplomatic assurances regarding the treatment of the person may be taken into account by the Minister. Where the Minister has determined that such a risk exists and that assurances are therefore needed, the reviewing court must consider whether the Minister has reasonably concluded that, based on the assurances provided, there is no substantial risk. However, diplomatic assurances need not eliminate any possibility of torture or mistreatment; they must simply form a reasonable basis for the Minister's finding that there is no substantial risk of torture or mistreatment. The reliability of diplomatic assurances depends on the circumstances of the particular case and involves the consideration of multiple factors.

meurtre. Le ministre de la Justice a ordonné leur extradition après avoir reçu de l'Inde des assurances concernant le traitement qui leur serait réservé s'ils étaient incarcérés, notamment sur les plans de la santé, de la sécurité et de l'accès à des représentants consulaires, et il a jugé, conformément à l'al. 44(1)a) de la *Loi sur l'extradition*, que leur extradition ne serait ni injuste ni tyrannique. La Cour d'appel a conclu, à la majorité, que les arrêtés du ministre étaient déraisonnables et elle les a annulés.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli et les arrêtés d'extradition du ministre sont rétablis.

Les arrêtés d'extradition du ministre sont susceptibles de contrôle suivant la norme de la décision raisonnable. En l'espèce, il était raisonnable de la part du ministre de conclure, sur la foi des assurances qu'il avait reçues de l'Inde, que B et S ne courraient aucun risque sérieux de torture ou de mauvais traitements qui contreviendrait aux principes de justice fondamentale protégés par l'art. 7 de la *Charte*, et que leur extradition ne serait par ailleurs ni injuste ni tyrannique.

Lorsque l'intéressé court un risque sérieux d'être torturé ou maltraité dans l'État d'accueil, son extradition viole les principes de justice fondamentale et le ministre doit refuser son extradition en vertu de l'al. 44(1)a) de la *Loi sur l'extradition*. Lorsqu'il n'y a pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements et que l'extradition respecte par le fait même la *Charte*, le ministre doit néanmoins refuser l'extradition s'il est convaincu que, compte tenu des circonstances dans leur ensemble, l'extradition serait par ailleurs injuste ou tyrannique. À cet égard, le ministre peut tenir compte des circonstances qui rendraient l'extradition incompatible avec la *Charte*, de la gravité de l'infraction reprochée et de l'importance que le Canada respecte ses obligations internationales.

Pour décider s'il existe un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements, le ministre peut tenir compte des assurances diplomatiques données au sujet du traitement de l'intéressé. Lorsque le ministre estime qu'un tel risque existe et qu'il est donc nécessaire que des assurances diplomatiques soient fournies, le tribunal de révision doit décider si c'est à raison que le ministre a conclu, sur la foi des assurances fournies, qu'il n'y a aucun risque sérieux. Il n'est toutefois pas nécessaire que les assurances diplomatiques écartent toute possibilité de torture ou de mauvais traitements; elles doivent simplement donner au ministre un motif raisonnable de conclure qu'il n'y a aucun risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. La fiabilité des assurances diplomatiques dépend des circonstances de l'espèce et fait intervenir une foule de facteurs.

In this case, the Minister was satisfied that, based on the assurances he received from India regarding their treatment, B and S would not face a substantial risk of torture or mistreatment. The Minister took into account relevant factors in assessing the reliability of the assurances, which formed a reasonable basis for the Minister's conclusion that their surrenders would not violate the principles of fundamental justice. The inquiry for the reviewing court is not whether there is no possibility of torture or mistreatment, but whether it was reasonable for the Minister to conclude that there was no substantial risk of torture or mistreatment. Given the circumstances, the Minister's decision to order the surrenders of B and S fell within a range of reasonable outcomes.

Cases Cited

Adopted: *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*, No. 8139/09, ECHR 2012-I; **considered:** *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; **referred to:** *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Canada (Justice) v. Fischbacher*, 2009 SCC 46, [2009] 3 S.C.R. 170; *United States v. Burns*, 2001 SCC 7, [2001] 1 S.C.R. 283; *M.M. v. United States of America*, 2015 SCC 62, [2015] 3 S.C.R. 973; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; *Sriskandarajah v. United States of America*, 2012 SCC 70, [2012] 3 S.C.R. 609; *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157; *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Chahal v. United Kingdom* (1996), 23 E.H.R.R. 413; *Said v. the Netherlands*, July 5, 2005, Reports 2005-VI; *Thailand (Kingdom) v. Saxena*, 2006 BCCA 98, 265 D.L.R. (4th) 55; *Bonamie, Re*, 2001 ABCA 267, 293 A.R. 201.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 6(1), 7.
Code of Criminal Procedure (India).
Extradition Act, S.C. 1999, c. 18, ss. 3(2), 44(1)(a).
Penal Code (India).

Treaties and Other International Instruments

Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Can. T.S. 1987 No. 36, art. 3(1).

En l'espèce, le ministre s'est dit convaincu, sur la foi des assurances qu'il avait reçues de l'Inde à propos du traitement qui serait réservé à B et à S, que ces derniers ne seraient pas exposés à un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. Le ministre a tenu compte des facteurs pertinents pour déterminer la fiabilité des assurances données, facteurs qui lui permettraient raisonnablement de conclure que l'extradition de B et de S ne violerait pas les principes de justice fondamentale. La question que le tribunal de révision est appelé à se poser n'est pas de savoir s'il n'y a aucune possibilité de torture ou de mauvais traitements, mais bien s'il était raisonnable pour le ministre de conclure qu'il n'y avait aucun risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. Vu les circonstances, la décision du ministre d'ordonner l'extradition de B et de S se situait dans le cadre des solutions raisonnables possibles.

Jurisprudence

Arrêt adopté : *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, n° 8139/09, CEDH 2012-I; **arrêt examiné :** *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; **arrêts mentionnés :** *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Canada (Justice) c. Fischbacher*, 2009 CSC 46, [2009] 3 R.C.S. 170; *États-Unis c. Burns*, 2001 CSC 7, [2001] 1 R.C.S. 283; *M.M. c. États-Unis d'Amérique*, 2015 CSC 62, [2015] 3 R.C.S. 973; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *Sriskandarajah c. États-Unis d'Amérique*, 2012 CSC 70, [2012] 3 R.C.S. 609; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157; *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Chahal c. Royaume-Uni*, n° 22414/93, 15 novembre 1996 (HUDOC); *Said c. Pays-Bas*, 5 juillet 2005, Recueil 2005-VI; *Thailand (Kingdom) c. Saxena*, 2006 BCCA 98, 265 D.L.R. (4th) 55; *Bonamie, Re*, 2001 ABCA 267, 293 A.R. 201.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 6(1), 7.
Code of Criminal Procedure (Inde).
Loi sur l'extradition, L.C. 1999, c. 18, art. 3(2), 44(1)(a).
Penal Code (Inde).

Traité et autres instruments internationaux

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, R.T. Can. 1987 n° 36, art. 3(1).

Extradition Treaty between the Government of Canada and the Government of India, Can. T.S. 1987 No. 14.
International Covenant on Civil and Political Rights, Can. T.S. 1976 No. 47.
Vienna Convention on Consular Relations, Can. T.S. 1974 No. 25.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Donald, Newbury and Goepel JJ.A.), 2016 BCCA 88, 4 Admin. L.R. (6th) 280, 383 B.C.A.C. 220, 661 W.A.C. 220, [2016] B.C.J. No. 365 (QL), 2016 CarswellBC 468 (WL Can.), allowing an application for judicial review of surrender orders made by the Minister of Justice, setting the orders aside and remitting the matter to the Minister for further consideration. Appeal allowed.

Janet Henchey and Diba B. Majzub, for the appellant.

Michael Klein, Q.C., and *Michael Sobkin*, for the respondent Surjit Singh Badesha.

E. David Crossin, Q.C., *Elizabeth France* and *Miriam Isman*, for the respondent Malkit Kaur Sidhu.

John Norris and Cheryl Milne, for the intervener the David Asper Centre for Constitutional Rights.

Ranjan K. Agarwal and Preet Bell, for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario.

Adriel Weaver and Louis Century, for the interveners the Canadian Lawyers for International Human Rights, the Canadian Centre for Victims of Torture and the Canadian Council for Refugees.

The judgment of the Court was delivered by

MOLDAVER J. —

I. Overview

[1] On June 9, 2000, the body of Jaswinder Kaur Sidhu was discovered in a village in the Indian state of Punjab. It is the theory of the Indian government that she was the victim of an honour killing

Convention de Vienne sur les relations consulaires, R.T. Can. 1974 n° 25.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, R.T. Can. 1976 n° 47.

Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Inde, R.T. Can. 1987 n° 14.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Donald, Newbury et Goepel), 2016 BCCA 88, 4 Admin. L.R. (6th) 280, 383 B.C.A.C. 220, 661 W.A.C. 220, [2016] B.C.J. No. 365 (QL), 2016 CarswellBC 468 (WL Can.), qui a accueilli une demande de contrôle judiciaire d'arrêtés d'extradition pris par le ministre de la Justice, annulé les arrêtés et renvoyé l'affaire au ministre pour réexamen. Pourvoi accueilli.

Janet Henchey et Diba B. Majzub, pour l'appellant.

Michael Klein, c.r., et *Michael Sobkin*, pour l'intimé Surjit Singh Badesha.

E. David Crossin, c.r., *Elizabeth France* et *Miriam Isman*, pour l'intimée Malkit Kaur Sidhu.

John Norris et Cheryl Milne, pour l'intervenant David Asper Centre for Constitutional Rights.

Ranjan K. Agarwal et Preet Bell, pour l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario.

Adriel Weaver et Louis Century, pour les intervenants Juristes canadiens pour le droit international de la personne, Canadian Centre for Victims of Torture et le Conseil canadien pour les réfugiés.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MOLDAVER —

I. Aperçu

[1] Le 9 juin 2000, le cadavre de Jaswinder Kaur Sidhu a été découvert dans un village de l'État indien du Pendjab. Selon la thèse des autorités indiennes, Jaswinder Kaur Sidhu aurait été victime d'un

arranged by the respondents, Surjit Singh Badesha, her uncle, and Malkit Kaur Sidhu, her mother, both of whom are Canadian citizens residing in Canada.

[2] India requested that Mr. Badesha and Ms. Sidhu be extradited on a charge of conspiracy to commit murder contrary to the Indian *Penal Code*. After an extradition hearing, Mr. Badesha and Ms. Sidhu were committed for surrender. The Minister of Justice then ordered their surrenders to India after determining, in accordance with s. 44(1)(a) of the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18 (“Act”), that it would not be unjust or oppressive to do so.

[3] Mr. Badesha and Ms. Sidhu applied for judicial review of the Minister’s decision to the British Columbia Court of Appeal. A majority of the court concluded that it was unreasonable for the Minister to find that surrendering Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not be unjust or oppressive in the circumstances. Accordingly, the majority ordered that the Minister’s decision be set aside and that the matter be remitted to the Minister for further consideration. The Attorney General of Canada appeals from that order.

[4] Central to the appeal is whether Mr. Badesha and Ms. Sidhu face a substantial risk of torture or other forms of mistreatment if they are incarcerated in India. To surrender them in such circumstances would violate their rights under s. 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and render their surrenders unjust or oppressive under s. 44(1)(a) of the Act.¹

[5] In assessing whether to surrender Mr. Badesha and Ms. Sidhu, the Minister was cognizant of the health and safety risks they might face if incarcerated in India and treated them seriously. In the end, however, upon seeking and receiving assurances from the Indian government designed to address his concerns about Mr. Badesha and Ms. Sidhu’s health

crime d’honneur planifié par les intimés, son oncle, Surjit Singh Badesha, et sa mère, Malkit Kaur Sidhu, tous deux citoyens canadiens résidant au Canada.

[2] L’Inde a demandé l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu, qui sont accusés en vertu du *Penal Code* de l’Inde (« Code pénal indien ») de complot en vue de commettre un meurtre. À la suite de l’audience d’extradition, M. Badesha et M^{me} Sidhu ont été incarcérés en vue de leur remise aux autorités indiennes. Le ministre de la Justice a par la suite ordonné leur extradition en Inde après avoir jugé, conformément à l’al. 44(1)a) de la *Loi sur l’extradition*, L.C. 1999, c. 18 (« Loi »), que leur extradition ne serait pas injuste ou tyrannique.

[3] M. Badesha et M^{me} Sidhu ont sollicité le contrôle judiciaire de la décision du ministre à la Cour d’appel de la Colombie-Britannique. Les juges majoritaires ont conclu au caractère déraisonnable de la décision du ministre selon laquelle l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu ne serait pas injuste ou tyrannique dans les circonstances. Ils ont donc ordonné que la décision soit annulée et que l’affaire soit renvoyée au ministre pour réexamen. Le procureur général du Canada se pourvoit en appel de cette ordonnance.

[4] La question de savoir si M. Badesha et M^{me} Sidhu courent un risque sérieux de torture ou d’autres mauvais traitements s’ils sont incarcérés en Inde est au cœur du présent pourvoi. Dans l’affirmative, leur extradition constituerait une violation des droits que leur garantit l’art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, rendant ainsi leur extradition injuste ou tyrannique au sens de l’al. 44(1)a) de la Loi¹.

[5] Pour décider ou non d’extrader M. Badesha et M^{me} Sidhu, le ministre a pris en compte les risques qu’ils pourraient courir sur les plans de la santé et de la sécurité s’ils étaient incarcérés en Inde et il a pris ces risques au sérieux. Toutefois, après avoir demandé et obtenu des autorités indiennes des assurances censées répondre à ses craintes concernant la

¹ By “mistreatment”, I mean forms of ill-treatment or abuse that offend against the principles of fundamental justice under s. 7 of the *Charter*.

¹ Par « mauvais traitements », j’entends tous mauvais traitements ou sévices contrevenant aux principes de justice fondamentale au sens de l’art. 7 de la *Charte*.

and safety while in custody, the Minister concluded that they did not face a substantial risk of torture or mistreatment.

[6] For reasons that follow, I am respectfully of the view that the Minister's conclusion in this regard was reasonable. I take a similar view of his related conclusion that the surrenders were not otherwise unjust or oppressive. In this respect, the Minister considered the case as a whole, and determined that there was no justifiable basis for Canada not to extradite according to its extradition treaty with India. The alleged crime for which India was seeking Mr. Badesha's and Ms. Sidhu's extradition was extremely serious, and in the Minister's view, it was important that Canada comply with its treaty obligations to India so that India could see "justice done on [its] territory": see Minister's reasons at A.R., vol. I, at pp. 85 and 105. In short, the Minister considered the relevant facts and reached a defensible conclusion on the basis of those facts: *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761, at para. 41.

[7] Accordingly, I would allow the appeal and restore the surrender orders.

II. Background Facts

[8] On June 8, 2000, Jaswinder Kaur Sidhu and her husband, Sukhwinder Singh Sidhu, were travelling by scooter in the Punjab region in India when they were attacked by a group of armed men. Sukhwinder was seriously injured in the assault. The assailants forced Jaswinder into a car and drove away. The next day, Jaswinder's body was discovered on the bank of a canal in a village close to where the attack had taken place. Her throat had been cut.

[9] Almost a year earlier, the couple had married in India without the knowledge of Jaswinder's family. Jaswinder's family was from a high socio-economic class. Her husband was from a low socio-economic class: he was a rickshaw driver from a poor family. It

santé et la sécurité de M. Badesha et de M^{me} Sidhu pendant leur détention, le ministre a finalement conclu qu'ils ne couraient pas un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements.

[6] Pour les motifs qui suivent, j'estime en tout respect que la conclusion du ministre est raisonnable. Je suis du même avis en ce qui concerne sa conclusion connexe suivant laquelle l'extradition des intimés n'est par ailleurs ni injuste ni tyrannique. À cet égard, le ministre a considéré le dossier dans son ensemble et a jugé que rien ne justifiait le Canada de ne pas extraditer M. Badesha et M^{me} Sidhu conformément au traité d'extradition qu'il avait conclu avec l'Inde. Le crime reproché à M. Badesha et à M^{me} Sidhu et pour lequel l'Inde demandait leur extradition est extrêmement grave et, de l'avis du ministre, il importe que le Canada respecte ses obligations aux termes du traité pour que l'Inde soit assurée que [TRADUCTION] « justice soit rendue sur [son] territoire » (voir les motifs du ministre, d.a., vol. I, p. 85 et 105). En résumé, le ministre a tenu compte des faits pertinents et tiré une conclusion susceptible de se justifier au regard de ces faits (*Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761, par. 41).

[7] En conséquence, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir les arrêtés d'extradition.

II. Faits à l'origine du litige

[8] Le 8 juin 2000, Jaswinder Kaur Sidhu et son époux, Sukhwinder Singh Sidhu, circulaient sur un scooter dans la région du Pendjab, en Inde, lorsqu'ils ont été attaqués par un groupe d'hommes armés. Sukhwinder a été grièvement blessé lors de cette agression. Les agresseurs ont contraint Jaswinder à monter à bord d'une voiture et ont pris la fuite. Le lendemain, le cadavre de Jaswinder a été découvert sur la berge d'un canal, dans un village situé à proximité du lieu de l'agression. On lui avait tranché la gorge.

[9] Presque un an plus tôt, Jaswinder et Sukhwinder s'étaient épousés en Inde à l'insu de la famille de Jaswinder. La famille de Jaswinder faisait partie d'une classe socioéconomique élevée. Son mari provenait d'une classe socioéconomique inférieure : il

is alleged by the Indian government that Mr. Badesha and Ms. Sidhu strongly opposed the marriage of Jaswinder and Sukhwinder, took steps to try to end it, and when those efforts failed, arranged for a number of persons in India to attack and kill the couple.

[10] Thirteen people, including Mr. Badesha and Ms. Sidhu, were charged in India in connection with the killing of Jaswinder and the attack on Sukhwinder. Eleven of those charged were tried together in India. Seven were convicted and four were acquitted of offences arising out of the attack, including murder, attempted murder, and conspiracy to commit murder. Four of the seven who were convicted were later acquitted on appeal. Mr. Badesha and Ms. Sidhu are the only accused persons who remain to be tried in this matter.

[11] By a diplomatic note, India sought their extradition for the offence of conspiracy to commit murder under the Indian *Penal Code: the Extradition Treaty between the Government of Canada and the Government of India*, Can. T.S. 1987 No. 14. The Minister of Justice issued an Authority to Proceed, authorizing extradition proceedings against Mr. Badesha and Ms. Sidhu on the corresponding Canadian offences of conspiracy to commit murder, attempt to commit murder and murder.²

[12] The extradition judge found that there was a substantial body of circumstantial evidence implicating Mr. Badesha and Ms. Sidhu in the alleged crime, including evidence that: they viewed the marriage between Jaswinder and Sukhwinder as bringing dishonour to their family; they issued death

² In an Authority to Proceed, the Minister of Justice identifies the Canadian offences that make the conduct criminal in Canada. Extradition is permitted when the conduct underlying the alleged foreign offence, if it occurred in Canada, would constitute an offence in Canadian law, however named or characterized: s. 3(2) of the Act; see also *Canada (Justice) v. Fischbacher*, 2009 SCC 46, [2009] 3 S.C.R. 170, at para. 4.

était chauffeur de pousse-pousse et était issu d'une famille pauvre. Le gouvernement de l'Inde allègue que M. Badesha et M^{me} Sidhu se seraient énergiquement opposés au mariage de Jaswinder et de Sukhwinder et, constatant que les mesures qu'ils avaient prises pour tenter de mettre fin à ce mariage se révélaient vaines, ils auraient eu recours en Inde à plusieurs individus pour qu'ils agressent et tuent les époux.

[10] En Inde, treize individus, dont M. Badesha et M^{me} Sidhu, ont été inculpés en lien avec le meurtre de Jaswinder et l'agression perpétrée contre Sukhwinder. Parmi ces individus, onze ont été jugés ensemble en Inde; sept ont été déclarés coupables et quatre ont été acquittés de diverses infractions liées à l'agression, notamment de meurtre, de tentative de meurtre et de complot en vue de commettre un meurtre. Quatre des sept individus déclarés coupables ont par la suite été acquittés en appel. M. Badesha et M^{me} Sidhu sont les seuls accusés qui n'ont pas encore subi leur procès dans cette affaire.

[11] Par une note diplomatique, l'Inde a demandé leur extradition afin de les juger en vertu du Code pénal indien relativement à une infraction de complot en vue de commettre un meurtre (*Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Inde*, R.T. Can. 1987 n° 14). Le ministre de la Justice a délivré un arrêté introductif d'instance consentant à ce que des procédures d'extradition soient engagées contre M. Badesha et M^{me} Sidhu à l'égard des infractions canadiennes correspondantes de complot en vue de commettre un meurtre, de tentative de meurtre et de meurtre².

[12] Le juge d'extradition a conclu qu'un ensemble considérable d'éléments de preuve circonstancielle impliquaient M. Badesha et M^{me} Sidhu dans le crime qui leur était reproché, notamment des éléments de preuve suivant lesquels ils considéraient que le mariage de Jaswinder et de Sukhwinder déshonorait

² Dans un arrêté introductif d'instance, le ministre de la Justice précise les infractions canadiennes qui répriment les actes constituant un crime au Canada. L'extradition est permise lorsque les actes constituant une infraction à l'étranger, s'ils étaient commis au Canada, constitueraient une infraction en droit canadien, peu importe sa désignation ou sa classification (par. 3(2) de la Loi; voir également l'arrêt *Canada (Justice) c. Fischbacher*, 2009 CSC 46, [2009] 3 R.C.S. 170, par. 4).

threats to Jaswinder and Sukhwinder; and phone calls were placed from Mr. Badesha's home phone in British Columbia to some of the Indian perpetrators around the time the couple was attacked. The extradition judge concluded that on this evidence, a reasonable jury, properly instructed, could find that Mr. Badesha and Ms. Sidhu hired the Indian perpetrators to kill Jaswinder. Accordingly, he committed Mr. Badesha and Ms. Sidhu on charges of conspiracy to commit murder and murder.

III. Decisions Below

A. *The Minister's Surrender Decisions*

(1) Mr. Badesha's Surrender Order

[13] In his submissions to the Minister, Mr. Badesha argued that his surrender was unjust or oppressive under s. 44(1)(a) of the Act because (1) there was no guarantee India would honour a death penalty assurance, (2) he would not have a fair trial in India, (3) prison conditions in India rendered his surrender contrary to principles of fundamental justice, given his advanced age and health problems, and (4) there were significant weaknesses in the evidence.

[14] Commencing with the death penalty concern, the Minister stated that absent evidence of bad faith on the part of India, he was entitled to presume that the Indian authorities would honour any assurances they provided, including an assurance regarding the death penalty — and he made the surrender order contingent on receiving such an assurance.

[15] As for Mr. Badesha's right to a fair trial, the Minister was satisfied that, while there were ongoing concerns with respect to corruption and intimidation in India, there was no information before

leur famille, ils avaient proféré des menaces de mort contre Jaswinder et Sukhwinder et des appels téléphoniques avaient été faits à partir de la résidence de M. Badesha en Colombie-Britannique à certains des auteurs des crimes en Inde, à peu près au moment où le couple a été agressé. Le juge d'extradition a estimé qu'à la lumière de ces éléments de preuve, un jury raisonnable, ayant reçu les directives appropriées, pourrait conclure que M. Badesha et M^{me} Sidhu avaient engagé les auteurs indiens des crimes reprochés pour assassiner Jaswinder. Par conséquent, le juge a incarcéré M. Badesha et M^{me} Sidhu en raison des accusations de complot en vue de commettre un meurtre et de meurtre qui pesaient contre eux.

III. Décisions des juridictions inférieures

A. *Les décisions du ministre en matière d'extradition*

(1) L'arrêté d'extradition visant M. Badesha

[13] Dans les observations qu'il a présentées au ministre, M. Badesha a fait valoir que son extradition serait injuste ou tyrannique au sens de l'al. 44(1)a) de la Loi parce que : (1) il n'y avait aucune garantie que l'Inde respecterait son assurance de ne pas appliquer la peine de mort; (2) il ne bénéficierait pas d'un procès équitable en Inde; (3) les conditions de détention en Inde faisaient en sorte que son extradition serait contraire aux principes de justice fondamentale, compte tenu de son âge avancé et de ses problèmes de santé; (4) la preuve comportait de graves lacunes.

[14] Pour ce qui est tout d'abord du souci exprimé au sujet de la peine de mort, le ministre a affirmé qu'à défaut de preuve de la mauvaise foi de l'Inde, il lui était loisible de présumer que les autorités indiennes respecteraient les assurances qu'elles donnaient, y compris celle concernant la peine de mort, et le ministre a subordonné la prise de l'arrêté d'extradition à la réception de cette assurance.

[15] En ce qui concerne le droit de M. Badesha à un procès équitable, le ministre s'est dit convaincu que, même s'il y avait encore des craintes à l'égard de la corruption et de l'intimidation en Inde, il ne

him to suggest that Mr. Badesha would be subjected to these abuses. Absent evidence to the contrary, he was entitled to assume that Mr. Badesha would receive a fair trial in India and that his surrender would not violate the principles of fundamental justice on this basis. However, as a precautionary measure, the Minister made his surrender order conditional upon India providing an assurance that it would allow Canadian officials to attend the court proceedings on request.

[16] With respect to prison conditions in India, the Minister noted that the Ministry of External Affairs of India (“MEA”) had advised Canada that the treatment and safety of inmates in prisons in Punjab, the region in which Mr. Badesha would be incarcerated, was governed by the *Punjab Jail Manual*. Under the terms of the *Manual*, medical officers are required to make frequent visits to the prisons, are on-call 24 hours a day, and are obliged to take such measures as are necessary for the maintenance of the prison and the health of inmates. The MEA further indicated to the Minister that prisons have modern equipment to provide medical treatment and that specialist doctors visit the jails to see and treat inmates.

[17] With a view to confirming this information, the Minister took the additional step of having his officials consult with the Canadian Department of Foreign Affairs on medical care in prisons located in Punjab. Based on information received from the Canadian High Commission in India, the Department of Foreign Affairs confirmed that prisons in that area had medical facilities for the basic medical care of inmates and advised that inmates requiring more specialized care were referred to hospitals and institutes.

[18] Even with this feedback, other information identifying substandard conditions in Indian prisons left the Minister concerned about Mr. Badesha’s health and safety while in prison. In view of this, he made Mr. Badesha’s surrender conditional on receipt of an assurance that India would provide

disposait d’aucun renseignement lui permettant de penser que M. Badesha serait victime de telles exactions. À défaut de preuves contraires, il lui était loisible de tenir pour acquis que M. Badesha bénéficierait d’un procès équitable en Inde et que son extradition ne violerait pas les principes de justice fondamentale pour ce motif. Toutefois, par mesure de précaution, il a assujéti la prise de son arrêté d’extradition à la condition que l’Inde donne l’assurance qu’elle permettrait à des représentants canadiens d’assister sur demande au procès.

[16] En ce qui concerne les conditions de détention en Inde, le ministre a fait observer que le ministère des Affaires extérieures de l’Inde (« MAE ») avait informé le Canada que le traitement et la sécurité des détenus des prisons du Pendjab, la région où M. Badesha serait incarcéré, étaient régis par le *Punjab Jail Manual*. Selon ce guide, des médecins sont tenus de faire des visites fréquentes dans les prisons, en plus d’être joignables en tout temps et de devoir prendre les mesures nécessaires pour l’entretien des prisons et la santé des détenus. Le MAE a également expliqué au ministre que les prisons sont dotées d’équipements modernes permettant d’offrir des soins médicaux aux détenus et que des médecins spécialistes se rendent dans les pénitenciers pour rencontrer les détenus et les soigner.

[17] Afin de confirmer ces renseignements, le ministre a entrepris des démarches supplémentaires en demandant à ses fonctionnaires de consulter le ministère canadien des Affaires étrangères au sujet des soins médicaux dispensés dans les établissements de détention au Pendjab. Selon les renseignements obtenus auprès du Haut-commissariat du Canada en Inde, le ministère des Affaires étrangères a confirmé que les prisons de cette région sont équipées pour offrir des soins médicaux de base aux détenus et que les détenus qui ont besoin de soins plus spécialisés sont envoyés dans des hôpitaux et des instituts.

[18] Malgré ces renseignements, le ministre se préoccupait toujours de la santé et de la sécurité de M. Badesha pendant qu’il serait détenu, vu les autres renseignements faisant état des piètres conditions de détention dans les prisons indiennes. Vu ces informations, le ministre a subordonné l’extradition de

Mr. Badesha with required medical care and medications, and make every reasonable effort to ensure his safety while in custody in India. He also made Mr. Badesha's surrender conditional on receipt of an assurance that India would provide immediate and unrestricted consular access to Mr. Badesha while in custody. While the assurance he received from India in this regard did not provide for "immediate and unrestricted consular access", it did provide that consular access "shall be provided as per India's obligations" under the *Vienna Convention on Consular Relations*, Can. T.S. 1974 No. 25.

[19] In the end, the Minister was confident that these assurances would be respected by the Indian authorities, because India had an interest in maintaining its extradition treaty and its "positive political relationship" with Canada. He also noted that there were tools to enforce the assurances. According to the Department of Foreign Affairs, if an extradition treaty partner were to act contrary to diplomatic assurances given to Canada, Canada could protest and take steps, including at a political level, to ensure compliance with the assurances. Other measures were also available, including the possible termination of Canada's extradition treaty with India. As well, India had a diplomatic incentive to comply with the assurances. Any failure by India in this regard could have negative implications on India's relationships with other treaty partners.

[20] The Minister found that there was abundant evidence to support India's allegations against Mr. Badesha and that there were adequate procedural and legal avenues through which Mr. Badesha could adduce defence evidence in India.

[21] The Minister also determined that Mr. Badesha's extradition was a reasonable limit on his

M. Badesha à la condition de recevoir de l'Inde l'assurance que l'on fournirait à M. Badesha les soins médicaux et les médicaments dont il avait besoin et que l'on prenne toutes les mesures raisonnables pour assurer sa sécurité au cours de sa détention en Inde. Il a également subordonné l'extradition de M. Badesha à la condition de recevoir de l'Inde l'assurance que l'on accorde à M. Badesha un accès immédiat et sans réserve à des représentants consulaires pendant sa détention. Même si l'assurance que le ministre a reçue à cet égard ne prévoyait pas un « accès immédiat et sans réserve à des représentants consulaires », elle stipulait que des services consulaires [TRADUCTION] « seront fournis conformément aux obligations de l'Inde » prévues par la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*, R.T. Can. 1974 n° 25.

[19] En fin de compte, le ministre était certain que les autorités indiennes respecteraient ces assurances, parce que l'Inde avait intérêt à maintenir son traité d'extradition et sa [TRADUCTION] « relation politique positive » avec le Canada. Il a également fait observer qu'il existait des moyens de faire respecter les assurances en question. Selon le ministère des Affaires étrangères, si un des signataires du traité d'extradition agissait contrairement aux assurances diplomatiques données au Canada, ce dernier pouvait protester et prendre certaines mesures, notamment au niveau politique, pour assurer le respect des assurances données. Il existait également d'autres moyens, dont la possibilité pour le Canada de dénoncer le traité d'extradition conclu avec l'Inde. Par ailleurs, l'Inde avait intérêt, sur le plan diplomatique, à respecter les assurances données. Tout manquement de l'Inde à cet égard risquait d'avoir des conséquences négatives sur ses relations avec les autres pays signataires du traité.

[20] Le ministre a conclu qu'une preuve abondante étayait les allégations formulées par l'Inde contre M. Badesha, ajoutant que ce dernier disposait de recours légaux et procéduraux adéquats grâce auxquels il pourrait présenter des éléments de preuve à décharge dans ce pays.

[21] Le ministre a également jugé que l'extradition de M. Badesha constituait une limite raisonnable à

s. 6(1) right to remain in Canada under the *Charter*. He noted that “much, if not all” of the evidence needed to prosecute Mr. Badesha was available in India. Furthermore, it was in India’s interests to prosecute Mr. Badesha for the alleged crime — an honour killing — and the impact of the crime was felt most acutely in India.

[22] In sum, the Minister concluded that Mr. Badesha’s surrender would not violate the principles of fundamental justice contrary to s. 7 of the *Charter* or unjustifiably infringe s. 6(1) of the *Charter*. Further, considering the case as a whole, which included the serious nature of the alleged crime and India’s strong interest in pursuing it on Indian soil, Mr. Badesha’s surrender would not otherwise be unjust or oppressive.

(2) Ms. Sidhu’s Surrender Order

[23] Ms. Sidhu argued that her surrender was unjust or oppressive under s. 44(1)(a) of the Act because (1) there was no guarantee India would honour a death penalty assurance, (2) there were reports of custodial violence and torture in India, (3) Ms. Sidhu’s personal situation, including her health problems, would render her surrender contrary to s. 7 of the *Charter*, (4) there were significant weaknesses in the evidence, and (5) there was a delay on the part of India in seeking Ms. Sidhu’s extradition.

[24] The Minister stated that in the absence of evidence of bad faith on the part of India, he was entitled to presume that the Indian authorities would honour any assurances they provided, including an assurance regarding the death penalty — and he made the surrender order conditional on receiving such an assurance.

[25] As for Ms. Sidhu’s safety concerns, the Minister was satisfied that the Indian government was committed to addressing the problem of violence and torture in its prisons. Nonetheless, he acknowledged that the reports of torture and mistreatment

son droit garanti au par. 6(1) de la *Charte* de demeurer au Canada. Il a signalé qu’[TRADUCTION] « une grande partie, sinon la totalité » des éléments de preuve nécessaires pour poursuivre M. Badesha étaient disponibles en Inde. De plus, il était dans l’intérêt de l’Inde de poursuivre M. Badesha pour le crime qui lui était reproché, un crime d’honneur, d’autant plus que l’impact de ce crime se faisait ressentir plus vivement en Inde.

[22] En somme, le ministre a conclu que l’extradition de M. Badesha ne violerait pas les principes de justice fondamentale en contravention de l’art. 7 de la *Charte* ou ne porterait pas atteinte de manière injustifiée au par. 6(1) de la *Charte*. De plus, compte tenu de l’affaire dans son ensemble, notamment de la gravité du crime reproché et de l’intérêt manifeste de l’Inde à ce que ce crime soit jugé en territoire indien, l’extradition de M. Badesha ne serait par ailleurs ni injuste ni tyrannique.

(2) L’arrêté d’extradition visant M^{me} Sidhu

[23] M^{me} Sidhu a soutenu que son extradition serait injuste ou tyrannique au sens de l’al. 44(1)a) de la Loi parce que : (1) il n’y avait aucune garantie que l’Inde respecterait son assurance de ne pas appliquer la peine de mort; (2) des rapports faisaient état de cas de violence et de torture à l’endroit de personnes détenues en Inde; (3) la situation personnelle de M^{me} Sidhu, notamment ses problèmes de santé, ferait en sorte que son extradition soit contraire à l’art. 7 de la *Charte*, (4) la preuve comportait de graves lacunes; (5) l’Inde a tardé à demander l’extradition de M^{me} Sidhu.

[24] Le ministre a affirmé que, faute de preuve de la mauvaise foi de l’Inde, il lui était loisible de présumer que les autorités indiennes respecteraient les assurances qu’elles donnaient, y compris celle de ne pas appliquer la peine de mort, et le ministre a subordonné la prise de l’arrêté d’extradition à la réception de cette assurance.

[25] En ce qui concerne les craintes exprimées par M^{me} Sidhu au sujet de sa sécurité, le ministre s’est dit convaincu que les autorités indiennes étaient résolues à s’attaquer au problème de la violence et de la torture dans leurs établissements carcéraux.

in Indian prisons submitted by Ms. Sidhu raised serious concerns with respect to the safety of inmates in Indian custody, particularly female inmates. In the end, however, he determined that Ms. Sidhu's surrender would not be unjust or oppressive provided that it was made conditional on assurances that India would make reasonable efforts to ensure her safety while in Indian custody and that India would provide immediate and unrestricted consular access to her upon request. As regards consular access, the Minister received the same assurance from India that he received in respect of Mr. Badesha.

[26] The Minister also made Ms. Sidhu's surrender conditional on receipt of an assurance from India that Ms. Sidhu would receive needed medical care and medications while she remained in custody. He was satisfied that India had the ability to comply with that assurance on the basis of information provided by the MEA and the Canadian Department of Foreign Affairs. The Minister further noted that the same tools which were available to enforce the assurances provided for Mr. Badesha were available for Ms. Sidhu.

[27] As for the strength of the case against Ms. Sidhu, the Minister determined that there was sufficient evidence to support India's allegations against Ms. Sidhu and that there were adequate procedural and legal avenues through which Ms. Sidhu could adduce evidence in India.

[28] With respect to the delay in seeking Ms. Sidhu's surrender, the Minister found that the Indian authorities pursued Ms. Sidhu's extradition in good faith and with reasonable diligence.

[29] The Minister also determined that Ms. Sidhu's extradition was a reasonable limit on her s. 6(1) right to remain in Canada under the *Charter*

Il a toutefois reconnu que les cas de torture et de mauvais traitements dans les prisons indiennes cités par M^{me} Sidhu soulevaient de graves préoccupations en ce qui concerne la sécurité des détenus dans les prisons indiennes, en particulier celle des détenues. Il a toutefois estimé, en fin de compte, que l'extradition de M^{me} Sidhu ne serait pas injuste ou tyrannique, à condition que l'Inde donne l'assurance de prendre des mesures raisonnables pour assurer sa sécurité pendant sa détention en Inde et qu'on lui accorde, à sa demande, un accès immédiat et sans réserve à des représentants consulaires. Pour ce qui est de l'accès aux services consulaires, le ministre a reçu de l'Inde la même assurance que celle qu'il avait obtenue au sujet de M. Badesha.

[26] Le ministre a également subordonné l'extradition de M^{me} Sidhu à la condition de recevoir de l'Inde l'assurance que M^{me} Sidhu recevrait les soins médicaux et les médicaments dont elle aurait besoin pendant sa période de détention. Il s'est dit convaincu que l'Inde avait la capacité de respecter cette assurance, à la lumière des renseignements fournis par le MAE et le ministère canadien des Affaires étrangères. Le ministre a également fait observer qu'il existait, dans le cas de M^{me} Sidhu, les mêmes recours que ceux dont on pouvait se prévaloir pour faire respecter les assurances données dans le cas de M. Badesha.

[27] En ce qui concerne la solidité de la preuve contre M^{me} Sidhu, le ministre a décidé qu'une preuve suffisante appuyait les allégations formulées par l'Inde contre M^{me} Sidhu et que cette dernière disposait de recours procéduraux et légaux adéquats lui permettant de présenter des éléments de preuve en Inde.

[28] Pour ce qui est du retard des autorités indiennes à demander l'extradition de M^{me} Sidhu, le ministre a conclu qu'elles l'avaient fait de bonne foi et avec diligence raisonnable.

[29] Le ministre a par ailleurs jugé que l'extradition de M^{me} Sidhu constituait une limite raisonnable à son droit garanti au par. 6(1) de la *Charte* de

essentially for the same reasons he adopted in Mr. Badesha's case.

[30] In the end, the Minister concluded that Ms. Sidhu's surrender would not violate the principles of fundamental justice contrary to s. 7 of the *Charter* or unjustifiably infringe s. 6(1) of the *Charter*. Further, considering the case as a whole, which included the serious nature of the alleged crime and India's strong interest in pursuing it on Indian soil, Ms. Sidhu's surrender would not otherwise be unjust or oppressive.

B. *The Court of Appeal for British Columbia, 2016 BCCA 88, 4 Admin. L.R. (6th) 280*

(1) The Majority Judgment (Donald J.A., Newbury J.A. Concurring)

[31] A majority of the Court of Appeal concluded that it was unreasonable for the Minister to find that surrendering Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not be unjust or oppressive in the circumstances. While recognizing that the Minister's decision was subject to a standard of reasonableness, the majority maintained that for the Minister to reasonably accept diplomatic assurances from a requesting state, the assurances had to "address meaningfully the risks that they are intended to mitigate": para. 37.

[32] The majority noted that there was a "valid basis for concern" that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would be subjected to violence, torture or neglect in India if surrendered (para. 50). In the opinion of the majority, the Minister failed to consider whether the assurances regarding Mr. Badesha's and Ms. Sidhu's health and safety meaningfully responded to this concern. The assurances amounted to promises that the laws protecting prisoners in India would protect Mr. Badesha and Ms. Sidhu from mistreatment. However, the reports submitted by Mr. Badesha and Ms. Sidhu documented human rights abuses that had occurred under these same laws. The Minister did not consider what steps India was planning to take to mitigate the risk of violence and neglect

demeurer au Canada, essentiellement pour les mêmes motifs que ceux qu'il avait exposés dans le cas de M. Badesha.

[30] En dernière analyse, le ministre a conclu que l'extradition de M^{me} Sidhu ne violerait pas les principes de justice fondamentale en contravention de l'art. 7 de la *Charte* ou ne porterait pas indûment atteinte au par. 6(1) de la *Charte*. De plus, compte tenu de l'affaire dans son ensemble, notamment de la gravité du crime reproché et de l'intérêt manifeste qu'avait l'Inde à ce que le crime soit jugé sur son territoire, le ministre a conclu que l'extradition de M^{me} Sidhu ne serait pas par ailleurs injuste ou tyrannique.

B. *La Cour d'appel de la Colombie-Britannique, 2016 BCCA 88, 4 Admin. L.R. (6th) 280*

(1) Le jugement de la majorité (le juge Donald, avec l'appui de la juge Newbury)

[31] La Cour d'appel a conclu, à la majorité, qu'il était déraisonnable de la part du ministre de conclure que l'extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu ne serait pas injuste ou tyrannique dans les circonstances. Tout en reconnaissant que la décision du ministre était assujettie à la norme de la décision raisonnable, la majorité a maintenu que, pour qu'il puisse raisonnablement accepter les assurances diplomatiques de l'État requérant, les assurances devaient [TRADUCTION] « contrer véritablement le risque qu'elles sont censées atténuer » (par. 37).

[32] Les juges majoritaires ont fait observer qu'il y avait une [TRADUCTION] « raison valable de craindre » que M. Badesha et M^{me} Sidhu soient victimes de violences, de torture ou de négligence en Inde s'ils étaient livrés aux autorités indiennes (par. 50). De l'avis des juges majoritaires, le ministre ne s'est pas demandé si les assurances données relativement à la santé et à la sécurité de M. Badesha et de M^{me} Sidhu répondaient véritablement à cette préoccupation. Les assurances données équivalaient à des promesses que les lois protégeant les prisonniers en Inde protégeraient M. Badesha et M^{me} Sidhu contre de mauvais traitements. Toutefois, les rapports présentés par M. Badesha et M^{me} Sidhu faisaient état de violations des droits de la personne qui s'étaient produites en

that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would accordingly face despite the existence of these laws. He therefore failed to take into account India's capacity to fulfill the assurances regarding Mr. Badesha's and Ms. Sidhu's health and safety. The only realistic protection the assurances gave against the risk of torture or mistreatment was consular monitoring, which the majority dismissed as an inadequate safeguard. In the final analysis, the majority concluded that "the assurances in this case regarding health and safety could not be reasonably accepted" and that the Minister's decision was therefore unreasonable in the circumstances: para. 69.

(2) The Minority Judgment (Goepel J.A.)

[33] Goepel J.A., writing in dissent, held that the Minister's decision to order the surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu was not unreasonable given the assurances provided by India.

[34] Goepel J.A. disagreed with the majority that the Minister erred in failing to appreciate that India's assurances did not meaningfully address the health and safety risks faced by Mr. Badesha and Ms. Sidhu. The Minister reviewed information provided by India's MEA and the Canadian Department of Foreign Affairs, which detailed the availability of medical treatment in India's prisons. In his reasons for Ms. Sidhu's surrender, the Minister concluded that based on this information, India had the ability to comply with its assurances. The Minister was satisfied that India was committed to addressing the problem of violence and torture in Indian prisons. He also considered the diplomatic incentive for India to comply with the assurances and that India and Canada's relationship as extradition partners had value to both parties. Given these considerations, it could not be said that the Minister failed to address India's capacity to fulfill its

dépôt de ces lois. Le ministre ne s'est pas demandé quelles mesures l'Inde prévoyait prendre pour atténuer les risques de violence et de négligence auxquels seraient par conséquent exposés M. Badesha et M^{me} Sidhu malgré l'existence de ces lois. Il n'a donc pas tenu compte de la capacité de l'Inde de respecter les assurances données à propos de la santé et de la sécurité de M. Badesha et de M^{me} Sidhu. La seule protection réaliste que les assurances donnaient contre le risque de torture ou de mauvais traitements était le contrôle consulaire, que la majorité a écarté, le considérant comme une garantie insuffisante. En dernière analyse, les juges majoritaires ont conclu que [TRADUCTION] « les assurances données en l'espèce au sujet de la santé et de la sécurité ne peuvent être raisonnablement acceptées » et que la décision du ministre était donc déraisonnable dans les circonstances (par. 69).

(2) Les motifs minoritaires (le juge Goepel)

[33] Le juge Goepel, dissident, a conclu que la décision du ministre d'ordonner l'extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu n'était pas déraisonnable eu égard aux assurances données par l'Inde.

[34] Le juge Goepel s'est inscrit en faux contre l'opinion de la majorité selon laquelle le ministre avait commis une erreur en ne considérant pas que les assurances données par l'Inde ne contraient pas véritablement les risques pour la santé et la sécurité que couraient M. Badesha et M^{me} Sidhu. Le ministre a pris connaissance des renseignements fournis par le MAE de l'Inde et le ministère canadien des Affaires étrangères, dans lesquels étaient expliqués en détail les services médicaux offerts dans les établissements carcéraux de l'Inde. Dans les motifs de son arrêté d'extradition visant M^{me} Sidhu, le ministre concluait, sur la foi de cette information, que l'Inde avait la capacité de respecter ses assurances. Le ministre était convaincu que l'Inde était déterminée à s'attaquer au problème de la violence et de la torture dans les prisons indiennes. Il avait également tenu compte du fait que l'Inde avait intérêt, sur le plan diplomatique, à respecter les assurances données et de la valeur

assurances regarding Mr. Badesha and Ms. Sidhu's health and safety.

IV. Analysis

A. *General Principles of Extradition Law*

[35] It is a basic principle of extradition law that when a person is alleged to have committed a crime in another country, he or she should expect to be answerable to that country's justice system: *United States v. Burns*, 2001 SCC 7, [2001] 1 S.C.R. 283, at para. 72. As Cromwell J. stated in *M.M. v. United States of America*, 2015 SCC 62, [2015] 3 S.C.R. 973, extradition is "the process by which one state assists another in putting that principle into practice": para. 14. The Act implements Canada's international obligations under extradition treaties to surrender persons for prosecution, or to serve sentences imposed, in another country: *M.M.*, at para. 14. The extradition process is founded on principles of "reciprocity, comity and respect for differences in other jurisdictions": *Canada (Justice) v. Fischbacher*, 2009 SCC 46, [2009] 3 S.C.R. 170, at para. 51, quoting *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, at p. 844.

[36] The Act does not merely fulfill Canada's international obligations. It also serves pressing and substantial domestic objectives. It protects the public against crime through its investigation, it brings fugitives to justice for the proper determination of their criminal liability, and it ensures — through international cooperation — "that national boundaries do not serve as a means of escape from the rule of law": *M.M.*, at para. 15, citing *Sriskandarajah v. United States of America*, 2012 SCC 70, [2012] 3 S.C.R. 609, at para. 10.

[37] That being said, the extradition process also protects the rights of the person sought. At each stage

accordée par le Canada et l'Inde à leur relation en tant que partenaires. Étant donné ces considérations, on ne pouvait affirmer que le ministre n'avait pas tenu compte de la capacité de l'Inde de respecter ses assurances en ce qui concerne la santé et la sécurité de M. Badesha et de M^{me} Sidhu.

IV. Analyse

A. *Principes généraux du droit de l'extradition*

[35] Tout régime d'extradition repose sur le principe élémentaire selon lequel une personne à qui on reproche d'avoir commis un crime dans un autre pays doit s'attendre à devoir répondre de sa conduite devant la justice de ce pays (*États-Unis c. Burns*, 2001 CSC 7, [2001] 1 R.C.S. 283, par. 72). Ainsi que le juge Cromwell l'a expliqué dans l'arrêt *M.M. c. États-Unis d'Amérique*, 2015 CSC 62, [2015] 3 R.C.S. 973, l'extradition est « la mesure par laquelle un État collabore avec un autre dans l'application de ce principe » (par. 14). La Loi met en œuvre les obligations internationales auxquelles le Canada s'est engagé aux termes de traités d'extradition et qui consistent à extraditer une personne afin qu'elle soit poursuivie par la justice d'un autre pays ou qu'elle y purge la peine à laquelle elle y est condamnée (*M.M.*, par. 14). La procédure d'extradition repose sur les principes de « réciprocité, de courtoisie et de respect des différences dans d'autres ressorts » (*Canada (Justice) c. Fischbacher*, 2009 CSC 46, [2009] 3 R.C.S. 170, par. 51, citant *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, p. 844).

[36] La Loi n'a pas seulement pour objet de remplir les obligations internationales du Canada. Elle répond aussi à des objectifs internes urgents et réels. Elle protège le public contre le crime par la tenue d'enquêtes, elle permet de traduire en justice les fugitifs pour statuer régulièrement sur leur responsabilité criminelle et, grâce à la collaboration internationale, elle « empêch[e] que le franchissement des frontières nationales permette à une personne de se soustraire à la justice » (*M.M.*, par. 15, citant l'arrêt *Sriskandarajah c. États-Unis d'Amérique*, 2012 CSC 70, [2012] 3 R.C.S. 609, par. 10).

[37] Cela dit, la procédure d'extradition protège également les droits de l'intéressé. À chaque étape

of the process, including the Minister's decision to order the person's surrender to its treaty partner, there is a careful balancing of the broader purposes of the Act with the individual's rights and interests: *M.M.*, at para. 16.

[38] Where a person's surrender offends the principles of fundamental justice enshrined in s. 7 of the *Charter*, the Minister must refuse the person's extradition. In extradition cases, s. 7 of the *Charter* should be presumed to provide at least as great a level of protection as found in Canada's international commitments regarding non-*refoulement* to torture or other gross human rights violations: see *Divito v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 47, [2013] 3 S.C.R. 157, at para. 23. Extraditing a person to another state where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture is prohibited under art. 3(1) of the *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Can. T.S. 1987 No. 36 ("CAT"). It follows that in the extradition context, surrendering a person to face a substantial risk of torture or mistreatment in the requesting state will violate the principles of fundamental justice.

B. *Standard of Review*

[39] The Minister's decision to order the surrender of a person falls "at the extreme legislative end of the *continuum* of administrative decision-making" and is seen as "largely political in nature": *Lake*, at para. 22, quoting *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631, at p. 659; *Sriskandarajah*, at para. 11. Given the Minister's superior expertise in Canada's international relations and foreign affairs, he or she is in the best position to determine whether the factors weigh in favour of or against extradition: *Lake*, at para. 41. The Minister's decision to order surrender is therefore subject to review on a standard of reasonableness. As this Court noted in *Lake*:

The reviewing court's role is not to re-assess the relevant factors and substitute its own view. Rather, the court must determine whether the Minister's decision

de la procédure, y compris celle à laquelle le ministre décide de livrer une personne à son partenaire, on doit atteindre un juste équilibre entre les objectifs généraux de la Loi et les droits et les intérêts de l'intéressé (*M.M.*, par. 16).

[38] Lorsque l'extradition d'une personne enfreint les principes de justice fondamentale consacrés à l'art. 7 de la *Charte*, le ministre doit la refuser. Dans les cas d'extradition, il faut présumer que l'art. 7 de la *Charte* accorde une protection au moins aussi grande que les engagements internationaux pris par le Canada à l'égard du non-refoulement impliquant un risque de torture ou d'autres violations flagrantes des droits de la personne (voir *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157, par. 23). Le paragraphe 3(1) de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, R.T. Can. 1987 n° 36 (« CCT »), interdit d'extrader une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. Il s'ensuit que, dans le contexte de l'extradition, extrader une personne qui court un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements dans l'État requérant viole les principes de justice fondamentale.

B. *Norme de contrôle*

[39] La décision du ministre d'ordonner l'extradition d'une personne se situe « à l'extrême limite législative du processus décisionnel administratif » et revêt « essentiellement un caractère politique » (*Lake*, par. 22, citant *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631, p. 659; *Sriskandarajah*, par. 11). Vu l'expertise supérieure du ministre dans les relations internationales et les affaires étrangères du Canada, il est le mieux placé pour décider si les facteurs militent ou non en faveur de l'extradition (*Lake*, par. 41). La décision du ministre d'ordonner l'extradition de la personne est par conséquent susceptible de contrôle suivant la norme de la décision raisonnable. Comme notre Cour l'a fait observer dans l'arrêt *Lake* :

Il n'appartient pas à la cour de révision de substituer sa propre appréciation des considérations pertinentes. Cette cour doit plutôt déterminer si la décision du ministre se

falls within a range of reasonable outcomes. To apply this standard in the extradition context, a court must ask whether the Minister considered the relevant facts and reached a defensible conclusion based on those facts. [para. 41]

C. Section 44(1)(a) of the Act

[40] The Minister’s discretion to order a person’s surrender is subject to restrictions set out in the Act. Section 44(1)(a) reads as follows:

The Minister shall refuse to make a surrender order if the Minister is satisfied that

- (a) the surrender would be unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances;

[41] Given the mandatory nature of s. 44(1)(a), the Minister must balance all the relevant circumstances to determine whether the surrender is unjust or oppressive: *Fischbacher*, at para. 37. The circumstances that will be relevant will vary depending on the facts and context of each case: para. 38. Although it is the Minister who considers and weighs all the relevant circumstances to determine whether the surrender would be “unjust or oppressive”, the person sought for extradition bears the burden of demonstrating that such circumstances exist: *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281, at para. 72. If the Minister is satisfied that a person’s surrender would be unjust or oppressive, he must refuse the surrender and has “no discretion” to give effect to a treaty obligation to extradite the person: para. 69.

[42] Where a person sought for extradition faces a substantial risk of torture or mistreatment in the receiving state, his or her surrender will violate the principles of fundamental justice and the Minister must refuse surrender under s. 44(1)(a). But where there is no substantial risk of torture or mistreatment and where the surrender is *Charter* compliant, the Minister must nonetheless refuse the surrender if he or she is satisfied that, in the whole of the circumstances, it would be otherwise unjust or oppressive.

situe dans le cadre des solutions raisonnables possibles. La cour qui applique cette norme dans le contexte d’une demande d’extradition doit alors déterminer si le ministre a tenu compte des faits pertinents et tiré une conclusion susceptible de se justifier au regard de ces faits. [par. 41]

C. Alinéa 44(1)a de la Loi

[40] Le pouvoir discrétionnaire du ministre d’extrader une personne est assujéti à des restrictions qui sont énoncées dans la Loi. L’alinéa 44(1)a dispose :

Le ministre refuse l’extradition s’il est convaincu que :

- a) soit l’extradition serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances;

[41] Vu le caractère impératif de l’al. 44(1)a, le ministre est tenu de mettre en balance toutes les circonstances pertinentes pour décider si l’extradition serait injuste ou tyrannique (*Fischbacher*, par. 37). Les circonstances pertinentes varient selon les faits et le contexte de chaque affaire (par. 38). Bien que ce soit le ministre qui prend en considération et soupèse toutes les circonstances pour juger si l’extradition serait « injuste ou tyrannique », c’est à l’intéressé qu’il incombe de démontrer l’existence de telles circonstances (*Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281, par. 72). Si le ministre est convaincu que l’extradition d’une personne serait injuste ou tyrannique, il doit la refuser et il n’a « aucun pouvoir discrétionnaire » de donner effet à l’obligation découlant d’un traité d’extrader la personne (par. 69).

[42] Lorsque l’intéressé court un risque sérieux d’être torturé ou maltraité dans l’État d’accueil, son extradition viole les principes de justice fondamentale et le ministre doit refuser son extradition en vertu de l’al. 44(1)a. Mais lorsqu’il n’y a pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements et que l’extradition respecte la *Charte*, le ministre doit néanmoins refuser l’extradition s’il est convaincu que, compte tenu des circonstances dans leur ensemble, l’extradition serait par ailleurs injuste ou tyrannique.

(1) Section 44(1)(a) of the Act and Section 7 of the Charter

[43] The s. 44(1)(a) inquiry may require the Minister to consider whether the surrender would violate s. 7 of the *Charter*. Under s. 7, “[e]veryone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.” Where the surrender is found to be contrary to the principles of fundamental justice protected by s. 7, it will also be unjust or oppressive under s. 44(1)(a) and the Minister must refuse to make a surrender order: *Lake*, at para. 24; *M.M.*, at para. 115. Central to this appeal is whether Mr. Badesha and Ms. Sidhu face a substantial risk of torture or mistreatment in India that would render their surrenders unjust or oppressive under s. 44(1)(a). The question for this Court is whether it was reasonable for the Minister, in the circumstances, to conclude that, on the basis of the assurances he received from the Indian government, there was no substantial risk of torture or mistreatment which would offend the principles of fundamental justice.

[44] In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, the Court stated that the Minister’s assessment of whether the potential deportee faces a substantial risk of torture is a “fact-driven inquiry”, which requires consideration of the human rights record of the receiving state, among other factors: para. 39. In the extradition context, when evaluating whether there is a substantial risk of torture or mistreatment in the requesting state, it logically follows that the Minister can consider evidence of the general human rights situation in that state, which may include reports from reputable government and non-governmental organizations: see, e.g., *Chahal v. United Kingdom* (1996), 23 E.H.R.R. 413, at paras. 99-100; *Said v. the Netherlands*, July 5, 2005, *Reports* 2005-VI, at para. 54. Accordingly, I am unable to accept Goepel J.A.’s statement in his dissenting reasons that evidence of systemic human rights abuses in a receiving state amounts to a general indictment of that state’s justice system and is thus an “unsatisfactory underpinning

(1) Alinéa 44(1)a de la Loi et art. 7 de la Charte

[43] L’examen auquel le ministre procède en application de l’al. 44(1)a peut l’obliger à vérifier si l’extradition violerait l’art. 7 de la *Charte*. Selon l’art. 7, « [c]hacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Dès lors que le ministre conclut qu’elle est contraire aux principes de justice fondamentale protégés par l’art. 7, l’extradition est forcément injuste ou tyrannique au sens de l’al. 44(1)a et le ministre doit refuser de prendre un arrêté d’extradition (*Lake*, par. 24; *M.M.*, par. 115). La question au cœur du présent pourvoi est de savoir si M. Badesha et M^{me} Sidhu courent un risque sérieux d’être torturés ou de subir de mauvais traitements en Inde, ce qui rendrait leur extradition injuste ou tyrannique au sens de l’al. 44(1)a. La question à laquelle notre Cour doit répondre est de savoir si, dans les circonstances, il était raisonnable de la part du ministre de conclure, sur la foi des assurances qu’il avait reçues des autorités indiennes, qu’il n’y avait pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements qui contreviendrait aux principes de justice fondamentale.

[44] Dans *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, la Cour a déclaré que l’appréciation par le ministre de la question de savoir si la personne susceptible d’être expulsée court un risque sérieux de torture « dépend en grande partie des faits » et qu’elle exige que l’on tienne compte notamment des antécédents de l’État d’accueil en matière de respect des droits de la personne (par. 39). Dans le contexte de l’extradition, lorsqu’on décide s’il existe un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements dans l’État requérant, il s’ensuit logiquement que le ministre peut tenir compte d’éléments de preuve portant sur la situation générale de ce pays en matière de respect des droits de la personne, et notamment des rapports établis par des organismes gouvernementaux et des organisations non gouvernementales dignes de confiance (voir, p. ex., *Chahal c. Royaume-Uni*, n° 22414/93, 15 novembre 1996 (HUDOC), par. 99-100; *Said c. Pays-Bas*, 5 juillet 2005, *Recueil* 2005-VI, par. 54). Par conséquent, je ne puis

for finding that an individual's s. 7 *Charter* rights will be violated if surrendered": C.A. reasons, at para. 125. With respect, I believe this statement is too sweeping in nature.

[45] The Attorney General of Canada contends that "generic evidence" of human rights conditions in the receiving state cannot establish, on its own, that the person sought faces a substantial risk of torture or mistreatment. With respect, I disagree. The assessment of substantial risk decidedly requires that the Minister consider the "personal risk" faced by an individual: *Suresh*, at para. 39. But I would not foreclose the possibility that there may be cases in which general evidence of pervasive and systemic human rights abuses in the receiving state can form the basis for a finding that the person sought faces a substantial risk of torture or mistreatment.

(2) Diplomatic Assurances

[46] In assessing whether there is a substantial risk of torture or mistreatment, diplomatic assurances regarding the treatment of the person sought may be taken into account by the Minister: *Suresh*, at para. 39. In certain cases, the Minister may be satisfied that assurances are required so that the person sought for extradition does not face a substantial risk of torture or mistreatment, which would offend the principles of fundamental justice. Where the Minister has determined that such a risk of torture or mistreatment exists and that assurances are therefore needed, the reviewing court must consider whether the Minister has reasonably concluded that, based on the assurances provided, there is no substantial risk of torture or mistreatment. In this regard, I would emphasize that diplomatic assurances need not eliminate any possibility of torture or mistreatment; they must simply form

accepter l'affirmation faite par le juge Goepel dans ses motifs dissidents selon laquelle la preuve de violations systématiques des droits de la personne dans un État d'accueil revient à critiquer généralement le système de justice de cet État et, par conséquent, [TRADUCTION] « sous-tend de façon insatisfaisante la conclusion qu'il y aura violation des droits garantis à une personne par l'art. 7 de la *Charte* si elle est extradée » (motifs de la C.A., par. 125). Avec égards, cette affirmation me paraît trop tranchée.

[45] Le procureur général du Canada prétend que [TRADUCTION] « des éléments de preuve généraux » portant sur la situation des droits de la personne dans l'État d'accueil ne peuvent établir, à eux seuls, que l'intéressé court un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. Soit dit en tout respect, je ne suis pas de cet avis. L'évaluation du risque sérieux d'être torturé exige incontestablement que le ministre tienne compte des « risques personnels » que court l'individu concerné (*Suresh*, par. 39). Mais je n'écarterais pas la possibilité qu'il existe des situations dans lesquelles une preuve générale de violations systématiques et généralisées des droits de la personne dans l'État d'accueil permet de conclure que l'intéressé court un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements.

(2) Les assurances diplomatiques

[46] Pour décider s'il existe un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements, le ministre peut tenir compte des assurances diplomatiques données au sujet du traitement de l'intéressé (*Suresh*, par. 39). Dans certains cas, le ministre peut être convaincu qu'il est nécessaire d'obtenir des assurances pour éviter que l'intéressé coure un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements qui contreviendrait aux principes de justice fondamentale. Lorsque le ministre estime qu'un tel risque sérieux de torture ou de mauvais traitements existe et qu'il est donc nécessaire que des assurances diplomatiques soient fournies, le tribunal de révision doit décider si c'est à raison que le ministre a conclu, sur la foi des assurances fournies, qu'il n'y a pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. À cet égard, je tiens à souligner qu'il n'est pas nécessaire que les assurances diplomatiques écartent

a reasonable basis for the Minister's finding that there is no substantial risk of torture or mistreatment.

[47] In *Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*, No. 8139/09, ECHR 2012-I, the European Court of Human Rights ("ECHR") examined whether the deportation of Mr. Qatada, which was made conditional on diplomatic assurances, was consistent with art. 3(1) of the *CAT*, which prevents expulsion where substantial grounds have been shown for believing that the person, if deported, faces a "real risk" of being subjected to ill-treatment: para. 185. The ECHR found that the proper inquiry to be conducted to determine whether the deportation is consistent with art. 3(1) is "whether the assurances obtained in a particular case are sufficient to remove any real risk of ill-treatment": para. 186.

[48] The reliability of diplomatic assurances depends crucially on the circumstances of the particular case. In *Suresh*, this Court stressed that a contextual approach should be taken when determining the reliability of assurances. The Court cautioned that assurances regarding the death penalty are easier to monitor and more reliable than those regarding torture: "We would signal the difficulty in relying too heavily on assurances by a state that it will refrain from torture in the future when it has engaged in illegal torture or allowed others to do so on its territory in the past" (para. 124). Ultimately, however, the weight to be given to assurances involves the consideration of multiple factors. In evaluating the reliability of assurances, the Minister may take into account

the human rights record of the government giving the assurances, the government's record in complying with its assurances, and the capacity of the government to fulfill the assurances, particularly where there is doubt about the government's ability to control its security forces. [*Suresh*, at para. 125]

[49] In *Othman*, the ECHR took a similar contextual approach to determining the reliability of assurances:

toute possibilité de torture ou de mauvais traitements; elles doivent simplement donner au ministre un motif raisonnable de conclure qu'il n'y a aucun risque sérieux de torture ou de mauvais traitements.

[47] Dans l'affaire *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, n° 8139/09, CEDH 2012-I, la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH ») s'est demandé si l'expulsion de M. Qatada, laquelle avait été subordonnée à l'obtention d'assurances diplomatiques, respectait le par. 3(1) de la *CCT*, qui interdit l'expulsion lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'expulse vers le pays de destination, y courra un « risque réel » d'être soumis à de mauvais traitements (par. 185). La CEDH a conclu que la question qu'il convenait de se poser pour juger si l'expulsion respectait le par. 3(1) était de savoir « si les assurances obtenues dans un cas donné sont suffisantes pour lever tout risque réel de mauvais traitements » (par. 186).

[48] La fiabilité des assurances diplomatiques dépend essentiellement des circonstances de l'espèce. Dans l'arrêt *Suresh*, notre Cour a souligné qu'il convenait d'adopter une approche contextuelle pour déterminer la fiabilité des assurances diplomatiques. La Cour a signalé que les assurances portant sur la peine de mort étaient plus faciles à vérifier et plus dignes de foi que celles portant sur la torture : « Nous tenons à souligner le problème que crée le fait d'accorder trop de poids à l'assurance donnée par un État qu'il n'aura pas recours à la torture à l'avenir, alors que par le passé il s'y est livré illégalement ou a permis que d'autres s'y livrent sur son territoire » (par. 124). En dernière analyse, toutefois, la valeur à accorder aux assurances fournies fait intervenir une foule de facteurs. Ainsi, pour évaluer la fiabilité des assurances données, le ministre peut tenir compte

des antécédents de ce gouvernement en matière de respect des droits de la personne, de la mesure dans laquelle il s'est conformé dans le passé à de telles assurances et de sa capacité de le faire, plus particulièrement lorsqu'il n'est pas certain qu'il soit en mesure de contrôler ses forces de sécurité. [*Suresh*, par. 125]

[49] Dans l'arrêt *Othman*, la CEDH a adopté une approche contextuelle semblable pour se prononcer sur la fiabilité des assurances :

. . . assurances are not in themselves sufficient to ensure adequate protection against the risk of ill-treatment. There is an obligation to examine whether assurances provide, in their practical application, a sufficient guarantee that the applicant will be protected against the risk of ill-treatment. The weight to be given to assurances from the receiving State depends, in each case, on the circumstances prevailing at the material time . . . [Emphasis added; para. 187.]

[50] The ECHR noted in *Othman* that the threshold question when evaluating the weight to be given to assurances is

whether the general human rights situation in the receiving State excludes accepting any assurances whatsoever. However, it will only be in rare cases that the general situation in a country will mean that no weight at all can be given to assurances . . .

More usually, the Court will assess, firstly, the quality of the assurances given and, secondly, whether, in light of the receiving State's practices, they can be relied upon. [paras. 188-89]

[51] The ECHR set out a detailed list of contextual factors to be examined when assessing the reliability of diplomatic assurances. Many of these factors may be considered by Canadian courts. To be clear, these factors are not exhaustive and their relevance will depend on the circumstances of the particular case:

1. Whether the assurances are specific or are general and vague;
2. Who has given the assurances and whether that person can bind the receiving state;
3. If the assurances have been issued by the central government of the receiving state, whether local authorities can be expected to abide by them;
4. Whether the assurances concern treatment which is legal or illegal in the receiving state;

. . . les assurances ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour garantir une protection satisfaisante contre le risque de mauvais traitements : il faut absolument vérifier qu'elles prévoient, dans leur application pratique, une garantie suffisante que le requérant sera protégé contre le risque de mauvais traitements. En outre, le poids à leur accorder dépend, dans chaque cas, des circonstances prévalant à l'époque considérée . . . [Je souligne; par. 187.]

[50] La CEDH a fait observer, dans *Othman*, que la première question qui se pose au moment de déterminer le poids à accorder aux assurances est

celle de savoir si la situation générale en matière de droits de l'homme dans l'État d'accueil n'est pas telle qu'il doit être exclu d'accepter quelque assurance que ce soit de sa part. Ce n'est cependant que dans de rares cas que la situation générale dans un pays donné implique que l'on ne puisse accorder absolument aucun poids aux assurances qu'il fournit . . .

Le plus souvent, la Cour apprécie d'abord la qualité des assurances données puis, à la lumière des pratiques de l'État d'accueil, elle évalue leur fiabilité. [par. 188-189]

[51] La CEDH a dressé une liste détaillée de facteurs contextuels qu'il faut examiner pour apprécier la fiabilité des assurances diplomatiques. Les tribunaux canadiens peuvent prendre en considération un grand nombre d'entre eux. Il importe de préciser que ces facteurs ne sont pas exhaustifs et que leur pertinence dépend, dans chaque cas, des circonstances. Les voici :

1. le caractère soit précis soit général et vague des assurances;
2. l'auteur des assurances et sa capacité ou non à engager l'État d'accueil;
3. dans les cas où les assurances ont été données par le gouvernement central de l'État d'accueil, la probabilité que les autorités locales les respectent;
4. le caractère légal ou illégal dans l'État d'accueil des traitements au sujet desquels les assurances ont été données;

- | | |
|---|--|
| <p>5. The length and strength of bilateral relations between the sending and receiving states, including the receiving state's record in abiding by similar assurances;</p> <p>6. Whether compliance with the assurances can be objectively verified through diplomatic or other monitoring mechanisms, including providing unfettered access to the individual's lawyers;</p> <p>7. Whether there is an effective system of protection against torture in the receiving state, including whether it is willing to cooperate with international monitoring mechanisms (including international human rights NGOs) and whether it is willing to investigate allegations of torture and to punish those responsible; and</p> <p>8. Whether the individual has previously been ill-treated in the receiving state.</p> | <p>5. la durée et la force des relations bilatérales entre l'État d'envoi et l'État d'accueil, y compris l'attitude passée de l'État d'accueil face à des assurances analogues;</p> <p>6. la possibilité ou non de vérifier objectivement le respect des assurances données par des mécanismes diplomatiques ou par d'autres mécanismes de contrôle, y compris la possibilité illimitée de rencontrer les avocats de l'intéressé;</p> <p>7. l'existence ou non d'un vrai système de protection contre la torture dans l'État d'accueil et la volonté de cet État de coopérer avec les mécanismes internationaux de contrôle (dont les ONG de défense des droits de l'homme), d'enquêter sur les allégations de torture et de sanctionner les auteurs de tels actes;</p> <p>8. le fait que l'intéressé ait ou non déjà été maltraité dans l'État d'accueil.</p> |
|---|--|

(See *Othman*, at para. 189.)

(Voir *Othman*, par. 189.)

[52] I pause here to note that assurances may fulfill different purposes in relation to a person's surrender. They are not always requested where the Minister has determined that there is a substantial or indeed *any* risk of torture or mistreatment in the requesting state. Therefore, they cannot be treated as proof that such a risk exists. For example, they may be requested by the Minister simply out of an abundance of caution: see, e.g., *Thailand (Kingdom) v. Saxena*, 2006 BCCA 98, 265 D.L.R. (4th) 55, at para. 56.

[52] J'ouvre ici une parenthèse pour signaler que les assurances peuvent être utiles à plusieurs titres dans le cas de l'extradition d'une personne. Le ministre ne les demande pas toujours lorsqu'il a décidé qu'il existe un risque sérieux — ou même un risque *quelconque* — de torture ou de mauvais traitements dans l'État requérant. Les assurances ne peuvent donc être considérées comme une preuve de l'existence d'un tel risque. Par exemple, le ministre peut demander des assurances par simple mesure de précaution (voir, p. ex., l'arrêt *Thailand (Kingdom) c. Saxena*, 2006 BCCA 98, 265 D.L.R. (4th) 55, par. 56).

- (3) Where the Surrender Has Been Found to Be Compliant With the Charter, the Minister Must Nonetheless Refuse the Surrender if He or She Is Satisfied That It Would Be Otherwise Unjust or Oppressive

- (3) Lorsque le ministre estime que l'extradition respecte la Charte, il doit néanmoins la refuser s'il est convaincu qu'elle serait par ailleurs injuste ou tyrannique

[53] Where the Minister is satisfied that the person sought for extradition does not face a substantial risk of torture or mistreatment and that his or her surrender is compliant with the *Charter*, the Minister must nonetheless refuse the surrender if he or

[53] Lorsqu'il est convaincu que l'intéressé ne court pas un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements et que son extradition respecte la *Charte*, le ministre doit néanmoins refuser de l'extrader s'il est convaincu que cette mesure serait par ailleurs

she is satisfied that it would be otherwise unjust or oppressive: see *Németh*, at para. 56. As this Court observed in *Fischbacher*, where the surrender is constitutional, the Minister retains a “residual discretion to refuse surrender as being unjust or oppressive in view of the totality of the relevant circumstances, including, but not limited to, the circumstances alleged to make surrender inconsistent with the principles of the *Charter*”: at para. 39, quoting *Bonamie, Re*, 2001 ABCA 267, 293 A.R. 201, at para. 47. In this regard, the Minister may take into account the circumstances he considered when determining whether there was a s. 7 infringement or other *Charter* violation, including the circumstances of the person sought and the consequences of extradition. The Minister may also consider the seriousness of the alleged offence and the importance of Canada meeting its international obligations and not becoming a safe haven for fugitives from justice.

D. *The Reasonableness of the Minister’s Decision to Order the Surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu*

[54] In his reasons for ordering Mr. Badesha’s surrender, the Minister took note of the U.S. Department of State’s *India 2013 Human Rights Report* in which Indian prisons were described as being “severely overcrowded”, that medical care was often inadequate and that inmates were “physically mistreated” (see A.R., vol. IV, at p. 25). Given the findings in this report, the Minister found that Mr. Badesha’s surrender should be made conditional on assurances from India that: (1) Mr. Badesha would receive needed medical care and medications while in custody; and (2) India would “make every reasonable effort to ensure his safety while in custody in the Republic of India”. The Minister also made his surrender conditional on an assurance that India would provide immediate and unrestricted consular access to Mr. Badesha upon request.

[55] With respect to Ms. Sidhu’s surrender, the Minister stated that reports before him raised “serious

injuste ou tyrannique (voir *Németh*, par. 56). Comme notre Cour l’a fait observer dans l’arrêt *Fischbacher*, lorsque l’extradition est constitutionnelle, le ministre conserve son [TRADUCTION] « pouvoir discrétionnaire résiduel de refuser l’extradition parce qu’elle serait injuste ou tyrannique vu l’ensemble des circonstances pertinentes, notamment, mais non exclusivement, de celles qui la rendraient incompatible avec les principes de la *Charte* » (par. 39, citant *Bonamie, Re*, 2001 ABCA 267, 293 A.R. 201, par. 47). À cet égard, le ministre peut tenir compte des circonstances qu’il a prises en considération au moment de décider s’il y avait atteinte à l’art. 7 ou à d’autres dispositions de la *Charte*, notamment de la situation de l’intéressé et des conséquences de son extradition. Le ministre peut aussi tenir compte de la gravité de l’infraction reprochée et l’importance que le Canada respecte ses obligations internationales et ne devienne pas un refuge sûr pour les fugitifs recherchés par la justice.

D. *Le caractère raisonnable de la décision du ministre d’ordonner l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu*

[54] Dans les motifs de sa décision de faire extradier M. Badesha, le ministre cite le *India 2013 Human Rights Report* (rapport de 2013 sur les droits de la personne en Inde) du Département d’État des États-Unis qui parle de la [TRADUCTION] « grave surpopulation » des prisons indiennes, du fait que les soins médicaux y sont souvent inadéquats et que les détenus sont « maltraités physiquement » (voir d.a., vol. IV, p. 25). Vu les constatations de ce rapport, le ministre a conclu que l’extradition de M. Badesha devait être assortie de la condition que l’Inde donne des assurances que : (1) M. Badesha reçoive les soins médicaux et les médicaments dont il aurait besoin pendant sa détention et que (2) l’Inde [TRADUCTION] « prenne toutes les mesures raisonnables pour assurer sa sécurité pendant sa détention en République de l’Inde ». Le ministre a également assujéti l’extradition de M. Badesha à la condition que l’Inde donne l’assurance d’accorder sur demande à M. Badesha un accès immédiat et sans réserve à des représentants consulaires.

[55] En ce qui concerne l’extradition de M^{me} Sidhu, le ministre a déclaré que les rapports dont il disposait

concerns with regard to the safety of inmates in Indian custody, particularly female inmates”. He also noted Ms. Sidhu’s health problems, including her heart condition. Accordingly, he made Ms. Sidhu’s surrender conditional on the same assurances that he requested India provide for Mr. Badesha.

[56] The Minister was satisfied that, based on the assurances he received from India, Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not face a substantial risk of torture or mistreatment. India provided an assurance which stated that “every reasonable effort will be made to meet the safety and medical needs” of Mr. Badesha and Ms. Sidhu, as required under India’s *Code of Criminal Procedure*. India also assured that consular access would be provided in accordance with India’s obligations under the *Vienna Convention on Consular Relations*. While this assurance did not explicitly provide for “immediate and unrestricted consular access” as requested by the Minister, he was satisfied that the assurance was sufficient to meet that condition.

[57] As indicated, the central question in this case is whether it was reasonable for the Minister to find that, based on the assurances provided by India, surrendering Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not violate s. 7 of the *Charter* or be otherwise unjust or oppressive. The role of a reviewing court in these circumstances is not to re-assess the relevant factors and substitute its own view for that of the Minister: *Lake*, at para. 41. Rather, the court must examine whether the decision falls within a range of reasonable outcomes. The question to be asked is: did the Minister consider the relevant facts and reach a defensible conclusion based on those facts (*Lake*, at para. 41)? In my respectful view, the answer in this case is yes.

soulevaient [TRADUCTION] « de graves préoccupations quant à la sécurité des détenus dans les prisons indiennes, en particulier celle des détenues ». Il a également signalé les problèmes de santé de M^{me} Sidhu, notamment son trouble cardiaque. Par conséquent, il a subordonné l’extradition de M^{me} Sidhu à la condition que l’Inde lui fournisse les mêmes assurances que celles qu’il avait demandées pour M. Badesha.

[56] Le ministre s’est dit convaincu, sur la foi des assurances qu’il avait reçues de l’Inde, que M. Badesha et M^{me} Sidhu ne seraient pas exposés à un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. L’Inde a donné des assurances prévoyant que [TRADUCTION] « tous les efforts raisonnables seront déployés pour répondre aux besoins médicaux et pour assurer la sécurité » de M. Badesha et de M^{me} Sidhu, comme l’exige le *Code of Criminal Procedure* de l’Inde. L’Inde a également donné au ministre l’assurance que l’accès à des services consulaires serait fourni conformément aux obligations imposées à l’Inde par la *Convention de Vienne sur les relations consulaires*. Même si cette assurance ne prévoyait pas expressément l’[TRADUCTION] « accès immédiat et sans réserve à des représentants consulaires » que réclamait le ministre, ce dernier s’est dit convaincu que l’assurance fournie était suffisante pour remplir cette condition.

[57] Comme je l’ai expliqué, la question au cœur du présent pourvoi est celle de savoir s’il était raisonnable de la part du ministre de conclure, sur la foi des assurances fournies par l’Inde, que l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu ne violerait pas l’art. 7 de la *Charte* ni ne serait par ailleurs injuste ou tyrannique. Il n’appartient pas au tribunal de révision, en pareil cas, de substituer sa propre appréciation des facteurs pertinents à celle du ministre ou de remplacer l’opinion de ce dernier par la sienne (*Lake*, par. 41). Le tribunal est plutôt appelé à juger si la décision se situe dans le cadre des solutions raisonnables possibles. La question à se poser est la suivante : le ministre a-t-il tenu compte des faits pertinents et tiré une conclusion susceptible de se justifier au regard de ces faits (*Lake*, par. 41)? À mon humble avis, la réponse, dans le cas qui nous occupe, est affirmative.

(1) The Minister's Reliance on the Assurances Regarding Health and Safety

[58] The majority of the Court of Appeal held that the Minister failed to consider whether the assurances regarding health and safety meaningfully responded to the concerns they were intended to address. In the opinion of the majority, the assurances amounted to promises that the laws protecting prisoners in India would ensure that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not be mistreated. However, the reports submitted by Mr. Badesha and Ms. Sidhu documented human rights abuses that had occurred under these same laws. The only “realistic protection” the assurances gave against the risk of torture or mistreatment was consular monitoring, which the majority of the Court found was an inadequate safeguard to redress this risk. The Minister’s decision to order the surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu was therefore unreasonable.

[59] Respectfully, in reaching this conclusion, the majority did not consider many of the relevant factors the Minister considered in assessing the reliability of the assurances. These factors formed a reasonable basis for the Minister’s conclusion that the surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not violate the principles of fundamental justice.

[60] As discussed, the reliability of diplomatic assurances crucially depends on the context of the particular case. Along with consular monitoring, the Minister took into account the following factors in assessing the risk of torture or mistreatment faced by Mr. Badesha or Ms. Sidhu in this case:

- The Indian MEA provided information which confirmed that there were medical professionals and facilities available to inmates in prisons in the state of Punjab.
- The Canadian Department of Foreign Affairs received information from the Canadian High

(1) Le poids accordé par le ministre aux assurances données quant à la santé et à la sécurité

[58] Selon les juges majoritaires de la Cour d’appel, le ministre ne s’est pas demandé si les assurances fournies au sujet de la santé et de la sécurité répondaient véritablement aux préoccupations sur lesquelles elles étaient censées porter. À leur avis, ces assurances équivalaient à des promesses que les lois protégeant les prisonniers en Inde mettraient M. Badesha et M^{me} Sidhu à l’abri de tous mauvais traitements. Toutefois, les rapports soumis par M. Badesha et M^{me} Sidhu attestaient que des violations des droits de la personne avaient été commises malgré l’existence de ces mêmes lois. La seule [TRA-DUCTION] « protection réaliste » que les assurances donnaient contre le risque de torture ou de mauvais traitements était les visites de contrôle consulaire qui, selon les juges majoritaires, constituaient une garantie insuffisante pour contrer ce risque. La décision du ministre d’ordonner l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu était par conséquent déraisonnable.

[59] Soit dit en tout respect, j’estime qu’en tirant cette conclusion, les juges majoritaires n’ont pas tenu compte de bon nombre des facteurs pertinents que le ministre avait pris en considération pour déterminer la fiabilité des assurances données. Ces facteurs permettaient raisonnablement au ministre de conclure que l’extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu ne violerait pas les principes de justice fondamentale.

[60] Comme nous l’avons vu, la fiabilité des assurances diplomatiques dépend essentiellement du contexte de l’espèce. Outre le contrôle consulaire, le ministre a tenu compte des facteurs suivants pour évaluer le risque de torture ou de mauvais traitements que courent M. Badesha et M^{me} Sidhu en l’espèce :

- Le MAE de l’Inde a fourni des renseignements confirmant que les détenus des prisons de l’État du Pendjab avaient accès à des professionnels de la santé et à des services médicaux.
- Le ministère canadien des Affaires étrangères a obtenu des renseignements du Haut-commissariat

Commission in India that prisons in the state of Punjab have medical facilities for the basic medical care of inmates. Inmates requiring more specialized care are referred to outside hospitals.

- India's efforts to enact domestic legislation that would permit them to ratify the *CAT*, the fact that they were party to the *International Covenant on Civil and Political Rights*, Can. T.S. 1976 No. 47, and efforts made by the Indian judiciary to address incidents of custodial violence demonstrated that India was committed to addressing the problem of violence and torture in Indian prisons.
- India would want to maintain its positive political relationship with Canada and the integrity of the extradition treaty with Canada.
- There were tools available to enforce the assurances. According to the Department of Foreign Affairs, if an extradition treaty partner were to act contrary to diplomatic assurances given to Canada, Canada could protest and take steps, including at a political level, to ensure compliance with the assurances. Canada could also take further measures including immediate notification of the termination of the agreement that was violated.
- The Department of Foreign Affairs informed the Minister that because treaties and agreements are a reflection of mutual confidence and trust between nations, a failure to honour diplomatic assurances could have negative implications on India's relationships with other treaty partners.

Several of the above factors were endorsed in *Suresh* and *Othman* as indicators of the weight to be given to diplomatic assurances.

[61] Furthermore, the Minister noted that there was no history of India not complying with assurances given to its treaty partners. He further observed there was no evidence of any corruption, intimidation

du Canada en Inde suivant lesquels les prisons de l'État du Pendjab sont équipées pour offrir des services médicaux de base aux détenus et les détenus qui nécessitent des soins plus spécialisés sont envoyés dans des hôpitaux.

- Les mesures prises par l'Inde pour adopter des lois internes qui lui permettraient de ratifier la *CCT*, le fait qu'elle était partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, R.T. Can. 1976 n° 47, et les efforts déployés par la magistrature indienne pour s'attaquer aux incidents de violence en détention démontraient que l'Inde était résolue à s'attaquer au problème de la violence et de la torture dans les prisons indiennes.
- L'Inde souhaiterait maintenir ses relations politiques positives avec le Canada et l'intégralité de son traité d'extradition avec lui.
- Il existe des moyens de faire respecter les assurances. Selon le ministère des Affaires étrangères, si un des signataires du traité d'extradition devait agir contrairement aux assurances diplomatiques données au Canada, celui-ci peut protester et prendre des mesures, notamment au niveau politique, pour assurer le respect des assurances données. Il existe également d'autres mesures, dont la possibilité pour le Canada de dénoncer sur-le-champ l'accord qui n'a pas été respecté.
- Le ministère des Affaires étrangères a informé le ministre que, comme les traités et les accords sont l'expression de la confiance que les pays ont l'un pour l'autre, le non-respect des assurances diplomatiques pourrait avoir des répercussions négatives sur les relations de l'Inde avec d'autres signataires du traité.

Plusieurs des facteurs susmentionnés ont été adoptés dans les arrêts *Suresh* et *Othman* comme indices du poids à accorder aux assurances diplomatiques.

[61] Par ailleurs, le ministre a signalé que l'Inde n'avait aucun antécédent de non-respect des assurances qu'elle avait données à ses partenaires. Il a ajouté que rien ne prouvait que l'enquête menée par

or torture involved in India's investigation of Mr. Badesha, Ms. Sidhu or any of the eleven co-accused in this matter. Nor was there any evidence that the seven co-accused found guilty at trial were mistreated while in prison in India. There was also no evidence that Ms. Sidhu and Mr. Badesha had personal characteristics that would make them part of a category of individuals who would be particular targets of ill-treatment in India because of their political or religious affiliations. This specific evidence of a personal risk to Mr. Badesha and Ms. Sidhu was not *required* for the Minister to find a substantial risk of torture. However, if such evidence had been presented, it would have militated in favour of a finding of substantial risk. In this case, no such evidence was presented. This is to be contrasted with the situation in *Othman* where the ECHR found it relevant that Mr. Qatada, a "high profile Islamist", belonged to a group of prisoners who were frequently ill-treated in Jordan, and had claimed to have been previously tortured there: para. 192. Similarly, in *Chahal*, the ECHR noted that Mr. Chahal, a "well-known supporter of Sikh separatism" would be "a target of interest" for "hard-line elements in the security forces who have relentlessly pursued suspected Sikh militants in the past" in India: paras. 98 and 106.

[62] Considered as a whole, the factors upon which the Minister relied provided a reasonable basis for his conclusion that the health and safety assurances would meaningfully respond to the concerns they were intended to address, such that the surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not violate principles of fundamental justice and would not be otherwise unjust or oppressive. The inquiry for the reviewing court is not whether there is no possibility of torture or mistreatment, but whether it was reasonable for the Minister to conclude that there was no substantial risk of torture or mistreatment.

l'Inde à l'endroit de M. Badesha, de M^{me} Sidhu ou de l'un des onze coaccusés dans la présente affaire était entachée de corruption d'intimidation ou de torture. Rien ne prouvait non plus que les sept coaccusés reconnus coupables à l'issue de leur procès avaient subi de mauvais traitements pendant leur incarcération en Inde. Il n'y avait par ailleurs aucune preuve établissant que M^{me} Sidhu et M. Badesha présentaient des caractéristiques personnelles qui les situaient dans une catégorie de personnes qui seraient des cibles privilégiées de mauvais traitements en Inde en raison de leurs allégeances politiques ou de leur appartenance religieuse. Ces éléments de preuve précis quant aux risques que courent personnellement M^{me} Sidhu et M. Badesha n'étaient pas *nécessaires* pour permettre au ministre de conclure à l'existence d'un risque sérieux de torture. Toutefois, si de tels éléments de preuve avaient été présentés, ils auraient milité en faveur d'une conclusion de risque sérieux. En l'espèce, aucune preuve en ce sens n'a été produite. La présente situation doit être mise en contraste avec celle qui prévalait dans *Othman*, où la CEDH a jugé pertinent le fait que M. Qatada, « connu pour être un islamiste », faisait partie d'une catégorie d'individus souvent maltraités lorsqu'ils sont détenus en Jordanie et affirmait y avoir déjà été torturé (par. 192). De même, dans l'arrêt *Chahal*, la CEDH a fait observer que M. Chahal, « connu en Inde pour son soutien à la cause du séparatisme sikh », serait « la cible privilégiée des éléments durs des forces de sécurité qui ont pourchassé sans merci les militants sikhs par le passé » en Inde (par. 106).

[62] Pris dans leur ensemble, les facteurs sur lesquels le ministre s'est fondé lui permettaient raisonnablement de conclure que les assurances fournies au sujet de la santé et de la sécurité répondraient véritablement aux préoccupations sur lesquelles elles étaient censées porter, de sorte que l'extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu ne violerait pas des principes de justice fondamentale et ne serait pas par ailleurs injuste ou tyrannique. La question que le tribunal de révision est appelé à se poser n'est pas de savoir s'il n'y a aucune possibilité de torture ou de mauvais traitements, mais bien s'il était raisonnable pour le ministre de conclure qu'il n'y avait aucun risque sérieux de torture ou de mauvais traitements.

[63] In my respectful opinion, the majority of the Court of Appeal did not consider the numerous factors that, as a whole, provided reasonable support for the Minister's conclusion that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not face a substantial risk of torture or mistreatment in India, having regard to the assurances provided by India. In concluding otherwise, the majority effectively substituted its view for that of the Minister.

(2) The Minister's Reliance on Consular Monitoring

[64] With respect, the majority of the Court of Appeal also did not consider whether, in the particular circumstances of this case, it was reasonable for the Minister to take into account consular monitoring in concluding that there was no substantial risk of torture or mistreatment. The majority stated that consular monitoring "has its limits in mitigating the risks" of torture or mistreatment, because torture or mistreatment often takes place covertly and those who administer it are adept at concealing its visible signs and ensuring that authorities are not alerted.

[65] I do not dispute this observation. However, the real question is not whether consular monitoring could eliminate any possibility of torture or mistreatment, but whether consular monitoring could be a factor in the Minister's conclusion that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not face a substantial risk of torture or mistreatment. In certain cases, to be effective, monitoring may need to be carried out by a third-party organization, or provide for other protections, such as private and without notice interviews conducted by experts trained to detect physical and psychological signs of torture and ill-treatment (see, e.g., the monitoring agreed to by Jordan and the United Kingdom in *Othman*, at paras. 77 and 81). But given the circumstances in this case, which included India's desire to maintain its extradition relationship with Canada and its relationships with other treaty partners, the fact there was no evidence of a history of India not complying with assurances given to partner nations, and the absence of evidence that

[63] À mon humble avis, la majorité de la Cour d'appel n'a pas pris en compte les nombreux facteurs qui, pris globalement, permettraient raisonnablement au ministre de conclure que M. Badesha et M^{me} Sidhu ne courraient pas un risque sérieux d'être torturés ou de subir de mauvais traitements en Inde, compte tenu des assurances fournies par l'Inde. En tirant une autre conclusion, les juges majoritaires ont effectivement substitué leur opinion à celle du ministre.

(2) Le poids accordé par le ministre aux visites de contrôle consulaire

[64] Soit dit en tout respect, la majorité de la Cour d'appel ne s'est pas non plus demandé si, dans les circonstances particulières de l'espèce, il était raisonnable de la part du ministre de tenir compte du contrôle consulaire pour conclure qu'il n'y avait pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. Les juges majoritaires ont déclaré que le contrôle consulaire [TRADUCTION] « atténué de façon limitée les risques » de torture ou de mauvais traitements, parce que ceux-ci sont souvent infligés en secret et que leurs auteurs sont passés maîtres dans l'art d'en dissimuler les signes visibles et d'éviter que les autorités soient alertées.

[65] Je ne conteste pas cette observation. Toutefois, la véritable question n'est pas de savoir si le contrôle consulaire pourrait exclure toute possibilité de torture ou de mauvais traitements, mais bien de savoir si les visites de contrôle consulaire pourraient jouer dans la conclusion du ministre selon laquelle M. Badesha et M^{me} Sidhu ne seraient pas exposés à un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements. Dans certains cas, pour être efficace, il peut être nécessaire que le contrôle soit assuré par un organisme tiers ou qu'il soit assorti d'autres mécanismes de protection tels que des visites de contrôle aux détenus en privé et sans préavis faites par des experts formés à la détection des signes physiques et psychologiques de torture et de mauvais traitements (voir, p. ex., le contrôle convenu par la Jordanie et le Royaume-Uni dans l'affaire *Othman*, par. 77 et 81). Mais vu les circonstances de la présente affaire, notamment la volonté de l'Inde de maintenir ses rapports avec le Canada dans le domaine de l'extradition

Mr. Badesha and Ms. Sidhu had religious or political affiliations that would make them particular targets of torture or mistreatment, it was reasonable for the Minister to take into account consular monitoring in concluding that there was no substantial risk of torture or mistreatment.

V. Conclusion

[66] Having regard to the factors the Minister considered and the contextual circumstances of this case, the Minister's conclusion that Mr. Badesha and Ms. Sidhu would not face a substantial risk of torture or mistreatment while incarcerated in India was reasonable. The Minister's further finding, based on the totality of the circumstances, that the surrender would not be otherwise unjust or oppressive was also reasonable. In the Minister's view, there was no justifiable basis for Canada not to extradite according to its extradition treaty with India. The gravity of the alleged offence in this case was particularly relevant to the Minister. Mr. Badesha and Ms. Sidhu are wanted in India for alleged criminal conduct of the most horrific nature — namely, participation in a conspiracy to commit the honour killing of a family member. The Minister noted that the alleged offence “engages, first and foremost, the interests of the Republic of India to prosecute” Mr. Badesha and Ms. Sidhu and stressed the “importance of seeing justice done on India's territory”.

[67] In my opinion, the Minister considered the relevant facts and reached a defensible conclusion on the basis of those facts: *Lake*, at para. 41. The Minister's decision to order the surrenders of Mr. Badesha and Ms. Sidhu therefore fell within a range of reasonable outcomes: para. 41. Accordingly, I would allow the appeal and restore the Minister's surrender orders for Mr. Badesha and Ms. Sidhu.

et ses relations avec les autres signataires du traité, l'absence de preuve démontrant que l'Inde a déjà fait défaut de respecter les assurances données à ses partenaires, et l'absence de preuve que M. Badesha et M^{me} Sidhu avaient des allégeances politiques ou une appartenance religieuse qui les rendraient particulièrement vulnérables à la torture ou à de mauvais traitements, il était raisonnable de la part du ministre de tenir compte des visites de contrôle consulaire pour conclure qu'il n'y avait pas de risque sérieux de torture ou de mauvais traitements.

V. Conclusion

[66] Eu égard aux facteurs dont le ministre a tenu compte et des circonstances de la présente affaire, sa conclusion selon laquelle M. Badesha et M^{me} Sidhu ne courraient pas un risque sérieux de torture ou de mauvais traitements pendant leur incarcération en Inde était raisonnable. L'autre conclusion que le ministre a tirée en se fondant sur l'ensemble des faits, en l'occurrence celle suivant laquelle l'extradition ne serait par ailleurs pas injuste ou tyrannique, était également raisonnable. De l'avis du ministre, rien ne justifiait le Canada de refuser d'extrader M. Badesha et M^{me} Sidhu conformément au traité d'extradition qu'il avait conclu avec l'Inde. La gravité de l'infraction reprochée en l'espèce était particulièrement pertinente aux yeux du ministre. M. Badesha et M^{me} Sidhu sont recherchés en Inde pour un des actes criminels les plus horribles qui soient, celui de participation à un complot visant à commettre un crime d'honneur, l'assassinat d'un membre de leur famille. Le ministre a signalé que l'infraction reprochée [TRADUCTION] « fait intervenir d'abord et avant tout l'intérêt qu'a la République indienne à poursuivre » M. Badesha et M^{me} Sidhu et il a souligné « l'importance que justice soit rendue sur le territoire indien ».

[67] À mon avis, le ministre a tenu compte des faits pertinents et a tiré une conclusion susceptible de se justifier au regard de ces faits (*Lake*, par. 41). La décision du ministre d'ordonner l'extradition de M. Badesha et de M^{me} Sidhu se situait donc dans le cadre des solutions raisonnables possibles (par. 41). Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir les arrêtés d'extradition du ministre visant M. Badesha et M^{me} Sidhu.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the respondent Surjit Singh Badesha: Michael Klein Law Corporation, Vancouver; Michael Sobkin, Ottawa.

Solicitors for the respondent Malkit Kaur Sidhu: Sugden, McFee & Roos, Vancouver.

Solicitors for the intervener the David Asper Centre for Constitutional Rights: Simcoe Chambers, Toronto; David Asper Centre for Constitutional Rights, Toronto.

Solicitors for the intervener the South Asian Legal Clinic of Ontario: Bennett Jones, Toronto.

Solicitors for the interveners Canadian Lawyers for International Human Rights, the Canadian Centre for Victims of Torture and the Canadian Council for Refugees: Goldblatt Partners, Toronto.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelant : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intimé Surjit Singh Badesha : Michael Klein Law Corporation, Vancouver; Michael Sobkin, Ottawa.

Procureurs de l'intimée Malkit Kaur Sidhu : Sugden, McFee & Roos, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant David Asper Centre for Constitutional Rights : Simcoe Chambers, Toronto; David Asper Centre for Constitutional Rights, Toronto.

Procureurs de l'intervenante South Asian Legal Clinic of Ontario : Bennett Jones, Toronto.

Procureurs des intervenants Juristes canadiens pour le droit international de la personne, Canadian Centre for Victims of Torture et le Conseil canadien pour les réfugiés : Goldblatt Partners, Toronto.