

**Talib Steven Lake** *Appellant*

v.

**Canada (Minister of Justice)** *Respondent*

**INDEXED AS: LAKE v. CANADA (MINISTER OF JUSTICE)**

**Neutral citation: 2008 SCC 23.**

File No.: 31631.

2007: December 6; 2008: May 8.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — Right to remain in Canada — Extradition — Whether Minister of Justice’s decision to surrender fugitive to U.S. breached his mobility rights — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 6(1).*

*Extradition — Surrender — Minister of Justice surrendering fugitive to U.S. — Whether extradition unjustifiably infringed fugitive’s mobility rights — Whether Minister erred in his assessment of Cotroni factors — Whether Minister failed to provide adequate reasons for surrender — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 6(1).*

*Extradition — Judicial review of Minister’s order — Standard of review — Minister of Justice surrendering fugitive to U.S. — Whether reasonableness standard applies to Minister’s decision to order surrender of fugitive when fugitive’s rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms engaged — If so, whether Minister’s decision was reasonable — Extradition Act, S.C. 1999, c. 18, s. 57.*

In 1997, the appellant committed a number of offences in Canada related to trafficking crack cocaine and also sold crack cocaine to an undercover Ontario Provincial Police officer in Detroit, Michigan. The appellant was charged in Canada with six offences,

**Talib Steven Lake** *Appelant*

c.

**Canada (Ministre de la Justice)** *Intimé*

**RÉPERTORIÉ : LAKE c. CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)**

**Référence neutre : 2008 CSC 23.**

N° du greffe : 31631.

2007 : 6 décembre; 2008 : 8 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ONTARIO

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d’établissement — Droit de demeurer au Canada — Extradition — La décision du ministre de la Justice d’ordonner l’extradition d’un fugitif vers les États-Unis portait-elle atteinte à la liberté de circulation et d’établissement de l’intéressé? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 6(1).*

*Extradition — Remise à l’État requérant — Décision du ministre de la Justice d’ordonner l’extradition d’un fugitif vers les États-Unis — L’extradition portait-elle indûment atteinte à la liberté de circulation et d’établissement du fugitif? — Le ministre a-t-il mal apprécié les facteurs de l’arrêt Cotroni? — A-t-il justifié suffisamment sa décision? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 6(1).*

*Extradition — Contrôle judiciaire de l’arrêté d’extradition — Norme de contrôle — Décision du ministre de la Justice d’ordonner l’extradition d’un fugitif vers les États-Unis — La norme de la raisonnable s’applique-t-elle à la décision du ministre d’ordonner l’extradition d’un fugitif lorsque les droits constitutionnels de ce dernier sont en jeu? — Dans l’affirmative, la décision du ministre était-elle raisonnable? — Loi sur l’extradition, L.C. 1999, ch. 18, art. 57.*

En 1997, au Canada, l’appelant a commis un certain nombre d’infractions liées au trafic de la cocaïne et, à Detroit (Michigan), il a vendu du crack à un agent d’infiltration de la Police provinciale de l’Ontario. Il a été inculpé au Canada de six infractions, dont celle de

including conspiracy to traffic in crack cocaine, but he was not charged with trafficking cocaine in relation to the Detroit transaction. The appellant pled guilty to the charges against him. At the sentencing hearing, Crown counsel indicated that he agreed with the joint recommendation for a sentence at the low end of the range with respect to these types of offences because the appellant faced a strong likelihood of additional conviction and sentencing in the U.S. The appellant had received concurrent sentences of one to three years of imprisonment. After the appellant served his Canadian jail sentences, the U.S. requested his extradition to stand trial in that country in relation to the Detroit transaction. The appellant was committed for extradition and, in 2005, the Minister of Justice ordered his surrender. The Court of Appeal dismissed an application for judicial review of the Minister's decision.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The Minister's reasons for his decision to surrender the appellant were sufficient to allow the appellant to understand the basis for the decision and the reviewing court to assess the validity of the decision. The Minister is required to give the appellant reasons for his decision and to respond to any submissions made by the appellant; however, the Minister is not required to provide a detailed analysis for every *Cotroni* factor. The *Cotroni* factors do not have to be given equal weight and nothing precludes a conclusion that a single factor is determinative in a particular case. Although the *locus delicti* of the foreign offence is not always determinative, there was nothing unreasonable about the Minister's conclusion in this case that no other *Cotroni* factor outweighs the fact that the appellant's conduct occurred in the U.S. [25] [30] [46] [48]

Section 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is *prima facie* infringed by a decision to surrender a Canadian citizen, but the infringement can generally be justified under s. 1 of the *Charter*. Judicial assessment by a court of appeal of the Minister's decision to surrender a fugitive is a form of administrative law review under s. 57 of the *Extradition Act* and the applicable administrative law standard is reasonableness. The Minister's superior expertise in relation to Canada's international obligations and foreign affairs is relevant to the review of his assessment of whether an extradition is justified. The legal threshold for finding that a surrender violates s. 6(1) of the *Charter* is evidence of improper or arbitrary motives for the decision not to prosecute the fugitive in Canada. This leaves room for considerable deference to the Minister. The fact that the Minister is not empowered to grant

complot en vue de faire le trafic de crack, mais il n'a pas été accusé de trafic de cocaïne en liaison avec l'opération effectuée à Detroit. Il a inscrit des plaidoyers de culpabilité. À l'audience de détermination de la peine, le ministère public a dit recommander une peine plutôt clémente pour ce genre d'infractions parce qu'il était fort probable que l'appellant soit condamné à une peine supplémentaire à l'issue d'un nouveau procès aux États-Unis. L'appellant a été condamné à des peines concurrentes d'un à trois ans d'emprisonnement. Après que l'appellant eut purgé sa peine d'emprisonnement au Canada, les États-Unis ont demandé son extradition pour qu'il subisse son procès relativement à l'opération effectuée à Detroit. L'appellant a été incarcéré en vue de son extradition et, en 2005, le ministre de la Justice a ordonné son extradition. La Cour d'appel a rejeté la demande de contrôle judiciaire visant la décision du ministre.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Les motifs invoqués par le ministre permettaient à l'appellant de comprendre sa décision et à la cour de révision d'en apprécier le bien-fondé. Le ministre doit communiquer à l'intéressé les motifs de sa décision et répondre à toute observation formulée contre l'extradition. Cependant, il n'est pas tenu d'analyser en détail chacun des facteurs énoncés dans l'arrêt *Cotroni* ni de leur accorder la même importance, et rien ne l'empêche de conclure qu'un seul d'entre eux est déterminant. Le lieu de l'infraction commise à l'étranger n'est pas toujours déterminant, mais il n'y a rien de déraisonnable dans la conclusion du ministre en l'espèce, à savoir qu'aucun autre facteur de l'arrêt *Cotroni* ne l'emporte sur le fait que les actes reprochés à l'appellant sont survenus aux États-Unis. [25] [30] [46] [48]

L'extradition porte atteinte à première vue au droit que confère à un citoyen canadien le par. 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais cette atteinte est généralement susceptible de justification en vertu de l'article premier. La révision de l'arrêté d'extradition par la cour d'appel en application de l'art. 57 de la *Loi sur l'extradition* relève du contrôle de l'action administrative, et la norme de contrôle applicable est celle de la raisonabilité. La supériorité de l'expertise du ministre à l'égard des obligations internationales et des affaires étrangères du Canada doit également être prise en compte lors du contrôle judiciaire de sa décision concernant la justification de l'extradition. Au regard du droit, l'extradition contrevient au par. 6(1) de la *Charte* lorsqu'il est établi que la décision de ne pas poursuivre au Canada s'appuie sur des motifs irréguliers ou arbitraires, de sorte que la conclusion du

constitutional remedies does not determine the applicable standard. The assessment of whether a surrender violates s. 7 of the *Charter* similarly involves balancing factors for and against extradition to determine whether extradition would shock the conscience. The Minister must balance the individual's circumstances and the consequences of extradition against such factors as the seriousness of the offence for which extradition is sought, the importance of meeting Canada's international obligations, and the need to ensure that Canada is not used as a safe haven from justice. The Minister's decision is largely a political decision and falls at the extreme legislative end of the continuum of administrative decision making. Interference with a Minister's decision should be limited to exceptional cases of real substance. [22] [26] [34] [36-39]

According to deference to the Minister's assessment of the constitutional validity of his decision to surrender a fugitive does not unacceptably attenuate judicial review. The reviewing court's role is to determine whether the Minister's decision falls within a range of reasonable outcomes. This requires examining whether the Minister considered the relevant facts and reached a defensible conclusion based on those facts. The Minister's conclusion should be upheld by a reviewing court unless it is unreasonable. This approach reflects the fact that the Minister's assessments under ss. 6(1) and 7 of the *Charter* involve fact-based balancing tests. The Minister is in the best position to weigh the relevant factors. [40-41]

The Minister's conclusion that the appellant was not prosecuted and sentenced in Canada for the Detroit transaction was not unreasonable. The appellant was not charged with the substantive offence of trafficking in relation to the transaction and the charge of conspiracy to traffic did not subsume the substantive offence of trafficking. The sentencing judge made no reference to the charge in the U.S. at the sentencing hearing. Crown counsel sought a reduced sentence for the convictions in Canada in light of the likelihood that the appellant would be convicted and punished in the U.S. for the Detroit transaction. The Minister's deference to the U.S. owing to the fact that the Detroit transaction occurred within its territory provides a sufficient basis for concluding that the decision to surrender the appellant, including the decision that the extradition would not violate s. 6(1) of the *Charter*, was reasonable. [44-45] [48]

ministre commande un degré élevé de déférence. Le fait que le ministre n'a pas le pouvoir d'accorder une réparation constitutionnelle ne permet pas d'arrêter la norme applicable. L'examen de la conformité de l'extradition à l'art. 7 de la *Charte* suppose lui aussi une pondération des facteurs favorables et défavorables à la mesure pour déterminer si elle choquerait la conscience. Le ministre doit soupeser, d'une part, la situation de l'intéressé et les conséquences de son extradition et, d'autre part, des éléments comme la gravité de l'infraction à l'origine de la demande d'extradition ainsi que l'importance de veiller à ce que le Canada respecte ses obligations internationales et à ce qu'il ne devienne pas un refuge pour les fugitifs recherchés par la justice. Sa décision est essentiellement politique et se situe à l'extrême limite législative du processus décisionnel administratif. Les tribunaux ne la modifieront que dans les cas exceptionnels où cela s'impose réellement. [22] [26] [34] [36-39]

Déférer à l'appréciation ministérielle de la constitutionnalité de la décision d'extrader un fugitif n'atténue pas de manière inacceptable la portée du contrôle judiciaire. La cour de révision doit déterminer si la décision du ministre se situe dans le cadre des solutions raisonnables possibles. Elle doit donc se demander si le ministre a tenu compte des faits pertinents et tiré une conclusion défendable au regard de ces faits. La conclusion du ministre doit être confirmée à moins qu'elle ne soit déraisonnable, et ce, parce que les évaluations du ministre fondées sur le par. 6(1) et l'art. 7 de la *Charte* supposent des pondérations dépendantes de l'appréciation des faits en cause. Le ministre est le mieux placé pour soupeser les facteurs applicables. [40-41]

La conclusion du ministre selon laquelle l'appellant n'a pas été poursuivi et condamné au Canada pour l'infraction matérielle de trafic perpétrée à Detroit n'est pas déraisonnable. L'appellant n'a pas été inculpé de cette infraction, et le complot dont il a été accusé n'englobait pas l'infraction matérielle. À l'audience de détermination de la peine, le juge n'a pas fait mention de l'accusation portée aux États-Unis. Le ministère public a recommandé une peine réduite pour les infractions commises au Canada parce qu'il était probable que l'appellant soit déclaré coupable de l'infraction perpétrée à Detroit et qu'il soit condamné à une peine aux États-Unis. Le fait que le ministre juge préférable de respecter l'intérêt prioritaire des États-Unis parce que les actes reprochés ont eu lieu dans ce pays constitue un motif suffisant de conclure à la raisonnablement de sa décision d'extrader l'appellant, y compris sa conclusion selon laquelle la mesure ne contrevient pas au par. 6(1) de la *Charte*. [44-45] [48]

## Cases Cited

**Explained:** *United States of America v. Kwok*, [2001] 1 S.C.R. 532, 2001 SCC 18; **not followed:** *Stewart v. Canada (Minister of Justice)* (1998), 131 C.C.C. (3d) 423; *United States of America v. Gillingham* (2004), 184 C.C.C. (3d) 97; *United States of America v. Maydak* (2004), 190 C.C.C. (3d) 71; *United States of America v. Kunze* (2005), 194 C.C.C. (3d) 422; *Hanson v. Canada (Minister of Justice)* (2005), 195 C.C.C. (3d) 46; *United States of America v. Fordham* (2005), 196 C.C.C. (3d) 39; *Ganis v. Canada (Minister of Justice)* (2006), 216 C.C.C. (3d) 337; **referred to:** *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500; *United States v. Allard*, [1987] 1 S.C.R. 564; *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631; *Bonamie, Re* (2001), 293 A.R. 201; *United States of Mexico v. Hurley* (1997), 35 O.R. (3d) 481; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *United States of America v. Taylor* (2003), 175 C.C.C. (3d) 185; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; *United States v. Burns*, [2001] 1 S.C.R. 283, 2001 SCC 7; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1; *Sheppe v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 22; *United States of America v. Jamieson*, [1996] 1 S.C.R. 465; *United States of America v. Whitley* (1994), 94 C.C.C. (3d) 99, aff'd [1996] 1 S.C.R. 467; *Ross v. United States of America* (1994), 93 C.C.C. (3d) 500, aff'd [1996] 1 S.C.R. 469.

## Statutes and Regulations Cited

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 6(1), 7.  
*Extradition Act*, R.S.C. 1985, c. E-23, s. 9(3).  
*Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18, ss. 25, 43(1), 44(1), 47(a), 49, 57(2), 57(7).  
*Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 18.1(4).

## Treaties and Other International Instruments

*Treaty on Extradition Between Canada and the United States of America*, Can. T.S. 1976 No. 3, Art. 4.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Laskin, Armstrong and MacFarland J.J.A.) (2006), 212 C.C.C. (3d) 51, 145 C.R.R. (2d) 156, [2006] O.J. No. 3485 (QL) (*sub nom. United States of America v. Lake*), dismissing an application for judicial review from a surrender

## Jurisprudence

**Arrêt interprété :** *États-Unis d'Amérique c. Kwok*, [2001] 1 R.C.S. 532, 2001 CSC 18; **arrêts non suivis :** *Stewart c. Canada (Minister of Justice)* (1998), 131 C.C.C. (3d) 423; *United States of America c. Gillingham* (2004), 184 C.C.C. (3d) 97; *United States of America c. Maydak* (2004), 190 C.C.C. (3d) 71; *United States of America c. Kunze* (2005), 194 C.C.C. (3d) 422; *Hanson c. Canada (Minister of Justice)* (2005), 195 C.C.C. (3d) 46; *United States of America c. Fordham* (2005), 196 C.C.C. (3d) 39; *Ganis c. Canada (Minister of Justice)* (2006), 216 C.C.C. (3d) 337; **arrêts mentionnés :** *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500; *États-Unis c. Allard*, [1987] 1 R.C.S. 564; *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631; *Bonamie, Re* (2001), 293 A.R. 201; *United States of Mexico c. Hurley* (1997), 35 O.R. (3d) 481; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *United States of America c. Taylor* (2003), 175 C.C.C. (3d) 185; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; *États-Unis c. Burns*, [2001] 1 R.C.S. 283, 2001 CSC 7; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1; *Sheppe c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 22; *États-Unis d'Amérique c. Jamieson*, [1996] 1 R.C.S. 465; *United States of America c. Whitley* (1994), 94 C.C.C. (3d) 99, conf. par [1996] 1 R.C.S. 467; *Ross c. United States of America* (1994), 93 C.C.C. (3d) 500, conf. par [1996] 1 R.C.S. 469.

## Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 6(1), 7.  
*Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18, art. 25, 43(1), 44(1), 47a), 49, 57(2), 57(7).  
*Loi sur l'extradition*, L.R.C. 1985, ch. E-23, art. 9(3).  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 18.1(4).

## Traité et autres instruments internationaux

*Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, R.T. Can. 1976 n° 3, art. 4.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Laskin, Armstrong et MacFarland) (2006), 212 C.C.C. (3d) 51, 145 C.R.R. (2d) 156, [2006] O.J. No. 3485 (QL) (*sub nom. United States of America c. Lake*), qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire visant l'arrêté

order made by the Minister of Justice. Appeal dismissed.

*John Norris*, for the appellant.

*Robert J. Frater* and *Jeffrey G. Johnston*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL J. —

### I. Introduction

[1] The appellant Talib Steven Lake, a dual American and Canadian citizen, faces extradition to the United States of America to stand trial on a charge of unlawfully distributing nearly 100 grams of crack cocaine in the city of Detroit, Michigan. He was committed for surrender after an extradition hearing, and the Minister of Justice ordered his surrender. Mr. Lake appeals to this Court from the Ontario Court of Appeal's decision dismissing an application for judicial review of the Minister's surrender order. He contends that extradition would unjustifiably infringe his rights under s. 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. He argues that the Minister erred in his assessment of the factors set out by this Court in *United States of America v. Cotroni*, [1989] 1 S.C.R. 1469, and in his conclusion that extradition was preferable to prosecution in Canada. He adds that the Minister failed to provide adequate reasons as to why extradition was preferred.

[2] This appeal raises two central issues. First, what is the appropriate standard to be applied by courts in reviewing a decision by the Minister to order surrender? Second, in light of that standard, should the Minister's decision be set aside in this case? In connection with these issues, the appellant also contends that the Minister did not provide adequate reasons for ordering his surrender. He argues that while deference is generally owed to a decision by the Minister to order surrender, where an individual's *Charter* rights are engaged, the

d'extradition pris par le ministre de la Justice. Pourvoi rejeté.

*John Norris*, pour l'appelant.

*Robert J. Frater* et *Jeffrey G. Johnston*, pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LEBEL —

### I. Introduction

[1] L'appelant, Talib Steven Lake, à la fois citoyen canadien et américain, risque l'extradition vers les États-Unis pour y répondre à l'accusation d'avoir distribué illégalement près de 100 grammes de crack à Detroit, au Michigan. À l'issue d'une audience d'extradition, il a été incarcéré, puis le ministre de la Justice a ordonné son extradition. Monsieur Lake se pourvoit devant notre Cour contre la décision de la Cour d'appel de l'Ontario rejetant sa demande de contrôle judiciaire visant l'arrêté ministériel. Il fait valoir que l'extradition constituerait une atteinte injustifiée aux droits que lui garantit le par. 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il soutient que le ministre a mal apprécié les facteurs énoncés par notre Cour dans l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Cotroni*, [1989] 1 R.C.S. 1469, et qu'il a eu tort de conclure que l'extradition était préférable à l'engagement de la poursuite au Canada. Il ajoute que le ministre n'a pas suffisamment justifié sa décision de privilégier l'extradition.

[2] Le présent pourvoi soulève deux questions principales. Premièrement, à quelle norme de contrôle judiciaire est assujéti l'arrêté d'extradition du ministre? Deuxièmement, au regard de cette norme, y a-t-il lieu d'infirmer la décision en l'espèce? En liaison avec ces deux questions, l'appelant prétend en outre que le ministre n'a pas suffisamment justifié sa décision d'ordonner l'extradition. Même s'il reconnaît qu'une décision du ministre en la matière appelle généralement la déférence, il soutient que lorsqu'un droit garanti par la *Charte*

appropriate standard of review is correctness. The respondent submits that, according to the jurisprudence of this Court, the Minister's assessment of a fugitive's *Charter* rights is also entitled to deference. The nature of the Minister's decision requires him, even when considering a fugitive's *Charter* rights, to weigh competing factors, many of which include foreign policy considerations in which the Minister has superior expertise. Heightened scrutiny and interference by the judiciary has the potential to seriously disrupt the extradition regime, which engages Canada's international obligations and serves as an important tool in the suppression of crime.

[3] In my view, the Minister provided sufficient reasons for his decision to order the appellant's surrender. That decision was reviewable on a standard of reasonableness, and it was reasonable. I would therefore dismiss the appeal.

## II. Background

[4] In 1997 the appellant was charged in Windsor, Ontario with a series of offences related to cocaine trafficking. The Crown alleged that at the time, he was a U.S. citizen residing in Detroit. The charges were laid as a result of an undercover operation of the Windsor unit of the O.P.P. Drug Enforcement Branch. Mr. Lake became known to one of the investigators, Constable Ralph Faiella, as a result of a meeting between Constable Faiella and the appellant's cousin, Aaron Walls, in Windsor. In August 1997, Mr. Walls, a lifetime resident of Windsor, offered to sell Constable Faiella crack cocaine, which he said Mr. Lake would bring from Detroit. The officer agreed and a meeting was arranged. At the meeting, Constable Faiella was introduced to Mr. Lake and paid him C\$1,700 in exchange for 25 grams of crack cocaine.

[5] Subsequently, as a result of earlier meetings, Constable Faiella accepted an invitation to play golf with Mr. Walls and Mr. Lake. He exchanged telephone numbers with Mr. Lake, who indicated that he would be happy to sell him several ounces

entre en jeu, la norme de la décision correcte s'applique. Selon l'intimé, il appert de la jurisprudence de notre Cour qu'il faut également faire preuve de déférence à l'égard de l'appréciation ministérielle des droits constitutionnels du fugitif. Vu la nature de sa décision, lorsqu'il se penche sur ces droits, le ministre doit aussi soulever des éléments opposés dont plusieurs touchent à la politique étrangère, un domaine dans lequel il possède une plus grande expertise. Un contrôle judiciaire accru et des interventions plus poussées de la part des cours de justice risquent de porter sérieusement atteinte au régime de l'extradition, qui met en jeu les obligations internationales du Canada et constitue un rouage important de la répression du crime.

[3] À mon avis, le ministre a suffisamment justifié sa décision d'ordonner l'extradition. La norme de contrôle applicable demeurerait celle de la raisonnable, et la décision du ministre était raisonnable. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

## II. Les faits

[4] En 1997, à Windsor (Ontario), l'appelant a été inculqué d'une série d'infractions liées au trafic de la cocaïne. Selon le ministère public, il était alors citoyen américain et habitait Detroit. Les accusations faisaient suite à une opération d'infiltration menée par l'unité de Windsor de la Section des stupéfiants de la Police provinciale de l'Ontario. L'agent Ralph Faiella a d'abord entendu parler de l'appelant par le cousin de ce dernier, Aaron Walls, à Windsor. En août 1997, M. Walls, qui a toujours habité Windsor, lui a offert du crack que son cousin (M. Lake) devait apporter de Detroit. L'agent a accepté. Ils ont convenu d'une rencontre, et lors de celle-ci, l'agent Faiella a été présenté à M. Lake, auquel il a acheté 25 grammes de crack pour la somme de 1 700 \$ CAN.

[5] Après quelques rencontres, l'agent Faiella a accepté une invitation à jouer au golf avec MM. Walls et Lake. L'agent et l'appelant ont échangé leurs numéros de téléphone, et le second a proposé au premier plusieurs onces de cocaïne au prix de

of cocaine for \$1,625 per ounce. They agreed to contact each other at a later date.

[6] On September 18, 1997, Mr. Lake and Constable Faiella made arrangements over the phone for a four-ounce transaction. Mr. Lake instructed the officer to meet him in front of Kinko's Restaurant in Detroit the following Monday, September 22, 1997, at 11:00 a.m. The Federal Bureau of Investigation was informed, and it agreed to provide and monitor a body pack device and to provide additional surveillance. The transaction was intercepted and recorded by the F.B.I. The total weight of the cocaine purchased by Constable Faiella was later determined to be approximately 99.2 grams.

[7] Constable Faiella participated in another transaction with Mr. Walls and Mr. Lake involving the sale of 96.5 grams of crack cocaine at Mr. Walls' Windsor residence in October 1997. On December 8, 1997, he telephoned Mr. Lake and set up a transaction for another four ounces of cocaine the following day. He met Mr. Walls and another man at a Windsor convenience store, where both men were immediately arrested. A search warrant was then executed at the Walls residence, and when the police arrived, Mr. Lake was in the backyard with another man and was seen to be placing something at the base of a fence. Mr. Lake was arrested, and the item seized next to the fence was found to be a plastic bag containing 65 grams of crack cocaine.

[8] The appellant was charged with six offences in relation to the above transactions. One of the charges was that he had conspired with Aaron Walls to traffic in a controlled substance between September 11 and September 22, 1997. The appellant was not, however, charged with the substantive offence of trafficking in relation to the Detroit transaction. He pled guilty on all charges.

#### A. *Sentencing Hearing*

[9] At the sentencing hearing before Ouellette J. of the Ontario Court (General Division), counsel made a joint submission consisting of an agreed

1 625 \$ chacune. Ils ont convenu d'en reparler à une date ultérieure.

[6] Le 18 septembre 1997, lors d'un entretien téléphonique, M. Lake et l'agent Faiella ont pris des dispositions pour la vente de quatre onces de cocaïne. Monsieur Lake a demandé à l'agent de le rencontrer le lundi suivant, soit le 22 septembre 1997, à 11 heures, devant le restaurant Kinko's à Detroit (Michigan). Informé de l'opération projetée, le F.B.I. (Federal Bureau of Investigation) a accepté de munir l'agent d'un micro-émetteur de poche et d'assurer une surveillance supplémentaire. L'échange a été intercepté et enregistré par le F.B.I. Il a été établi plus tard que l'agent Faiella avait acheté au total quelque 99,2 grammes de cocaïne.

[7] En octobre 1997, à la résidence de M. Walls à Windsor, l'agent Faiella a acheté à MM. Walls et Lake 96,5 grammes de crack. Le 8 décembre 1997, l'agent Faiella a téléphoné à M. Lake. Ils ont convenu de la vente, le lendemain, de quatre onces supplémentaires de cocaïne. L'agent a rencontré M. Walls et un autre homme à un dépanneur de Windsor, qui ont été arrêtés sur-le-champ. Un mandat de perquisition a été exécuté à la résidence de M. Walls. À l'arrivée des agents, M. Lake se trouvait en compagnie d'un autre homme dans la cour arrière et on l'a vu déposer quelque chose au bas de la clôture. Monsieur Lake a été arrêté, et on a saisi un sac de plastique trouvé près de la clôture et qui contenait 65 grammes de crack.

[8] L'appellant a été inculpé de six chefs d'accusation relativement à ces opérations. Il a notamment été accusé d'avoir comploté avec Aaron Walls en vue du trafic de substances désignées entre le 11 et le 22 septembre 1997. Il n'a toutefois pas été inculpé de l'infraction matérielle de trafic quant à l'opération survenue à Detroit. Il a reconnu sa culpabilité pour toutes les accusations.

#### A. *Audience de détermination de la peine*

[9] À l'audience de détermination de la peine présidée par le juge Ouellette de la Cour de l'Ontario (Division générale), les avocats ont présenté

statement of facts and a recommendation that Mr. Lake be sentenced to a total of three years in prison. Crown counsel indicated that the motivating factor in his agreeing to a three-year sentence, which he acknowledged to be “on the low end of the range with respect to these types of offences”, was that he had recently received a copy of an indictment against the appellant issued in the United States District Court, Eastern District of Michigan, for the offence of trafficking in cocaine allegedly committed on September 22, 1997. Given the compelling evidence against the appellant, Crown counsel was of the view that Mr. Lake faced a strong likelihood of conviction in the United States on this charge and would therefore likely serve time there in addition to his sentence on the Canadian charges. At the time, although the appellant claimed to be a Canadian citizen by virtue of the fact that his mother had been born in Canada, he could not offer any proof of his Canadian citizenship and it was expected that deportation proceedings would take place upon conclusion of his sentence.

[10] The appellant was sentenced to a total of three years’ imprisonment, in addition to the eight months he had spent in pre-trial custody. At some point, he was able to establish his Canadian citizenship, and he settled in Windsor upon his release.

*B. Extradition Request and Minister’s Reasons for Surrender*

[11] On May 5, 2003, after Mr. Lake had served his Canadian jail sentence, the United States requested that he be extradited to stand trial on the trafficking offence. On June 30, 2003, the Minister issued an authority to proceed. On May 31, 2004, Mr. Lake was committed for extradition. His counsel made submissions to the Minister, arguing against surrender on several grounds. However, the Minister ordered Mr. Lake’s surrender on February 28, 2005.

[12] In his reasons, the Minister stated that the competent prosecutorial authority had, after considering the documentary evidence provided by

un exposé conjoint des faits et recommandé que M. Lake soit condamné au total à trois ans d’emprisonnement. Le ministère public a déclaré avoir convenu de cette peine, dont il reconnaissait le caractère [TRADUCTION] « plutôt clément pour de telles infractions », parce qu’il avait récemment obtenu copie de l’acte d’accusation déposé en Cour de district (district est du Michigan) pour l’infraction de trafic de cocaïne qui aurait été perpétrée le 22 septembre 1997. En raison du caractère convaincant de la preuve contre l’appelant, le ministère public estimait que M. Lake serait vraisemblablement reconnu coupable de l’infraction aux États-Unis et qu’il y purgerait une peine d’emprisonnement en sus de celle infligée au Canada. Même s’il prétendait être citoyen canadien du Canada parce que sa mère y était née, l’appelant ne pouvait alors en faire la preuve. L’on s’attendait donc à ce qu’il fasse l’objet d’une procédure d’expulsion au terme de sa peine d’emprisonnement.

[10] L’appelant a été condamné au total à trois ans d’emprisonnement, ce qui s’ajoutait aux huit mois passés sous les verrous avant le procès. À une date indéterminée, il a réussi à prouver sa citoyenneté canadienne et il s’est établi à Windsor après sa mise en liberté.

*B. Demande d’extradition et motifs invoqués à l’appui de l’arrêté du ministre*

[11] Le 5 mai 2003, après que M. Lake eut purgé sa peine d’emprisonnement au Canada, les États-Unis ont demandé son extradition pour qu’il subisse son procès relativement à l’accusation de trafic. Le 30 juin 2003, le ministre a pris un arrêté introductif d’instance. Le 31 mai 2004, M. Lake a été incarcéré en vue de son extradition. Dans des observations adressées au ministre, son avocat a soulevé plusieurs arguments à l’encontre de la mesure, mais le 28 février 2005, l’extradition a tout de même été ordonnée.

[12] Dans ses motifs, le ministre a indiqué qu’après examen de la preuve documentaire offerte par les autorités américaines, ainsi que des facteurs



the American authorities as well as the factors set out by this Court in *Cotroni*, decided that prosecution of Mr. Lake in Canada was not warranted. Although the Minister indicated that he would not interfere with this exercise of prosecutorial discretion, he nevertheless went on to consider whether the decision to prefer extradition over prosecution in Canada was consistent with Mr. Lake's rights under s. 6(1) of the *Charter*. Given that the transfer of cocaine was alleged to have taken place in Detroit, the Minister concluded that Canada did not have jurisdiction to prosecute the offence. Even if some form of prosecution in Canada were possible for this offence, he would have yielded to the superior interest of the United States in protecting its own public and maintaining public confidence in its laws and criminal justice system through prosecution. In the Minister's opinion, surrender would not unjustifiably infringe Mr. Lake's rights under s. 6(1) of the *Charter*.

[13] The Minister also considered whether he should deny surrender on the basis that Mr. Lake had already been convicted and sentenced for the conduct, and the offence, for which he was sought in the United States. He decided that although the Canadian and American charges arose from the same investigation and involved overlapping conduct, they were separate and distinct and concerned two different wrongs. Ordering Mr. Lake's surrender therefore would not violate Art. 4 of the *Treaty on Extradition Between Canada and the United States of America*, Can. T.S. 1976 No. 3, or s. 47(a) of the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18. The Minister added that Crown counsel had taken the American indictment into account in agreeing to a reduced sentence and that Ouellette J. had accepted that Mr. Lake would likely face further prosecution. He concluded that Mr. Lake had not already been sentenced for the conduct underlying the American charge.

[14] The Minister decided that, despite the delay between the U.S. indictment and the formal request for Mr. Lake's extradition, this case did not amount to one of the "clearest of cases" that would justify

énoncés par notre Cour dans l'arrêt *Cotroni*, les autorités chargées des poursuites avaient décidé qu'il n'était pas justifié de poursuivre M. Lake au Canada. Bien qu'il ait affirmé ne pas vouloir s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant, le ministre s'est quand même demandé si la décision d'extrader l'intéressé plutôt que de le poursuivre au Canada respectait ses droits garantis au par. 6(1) de la *Charte*. Comme la ville de Detroit se trouvait le lieu de l'infraction alléguée, le ministre a conclu que le Canada n'avait pas compétence pour poursuivre. Il a toutefois ajouté que même s'il avait été possible d'engager quelque poursuite au Canada, il aurait reconnu que les États-Unis possédaient un intérêt supérieur à poursuivre l'appelant afin d'assurer la protection des citoyens américains et de préserver leur confiance dans les lois et le système de justice pénale. Enfin, selon le ministre, l'extradition ne porterait pas indûment atteinte aux droits de M. Lake suivant le par. 6(1) de la *Charte*.

[13] Le ministre s'est par ailleurs demandé s'il devait refuser l'extradition au motif que M. Lake avait déjà été reconnu coupable et condamné pour les actes visés par la demande d'extradition et l'infraction sous-jacente à celle-ci. Il a conclu que, même si les accusations portées au Canada et aux États-Unis découlaient d'une même enquête et se rapportaient à des actes rattachés les uns aux autres, elles demeuraient séparées et distinctes et visaient deux infractions différentes. Par conséquent, l'extradition de M. Lake n'enfreignait ni l'art. 4 du *Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis d'Amérique*, R.T. Can. 1976, n° 3, ni l'al. 47a) de la *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18. Le ministre a également fait observer que le ministère public avait tenu compte de l'acte d'accusation déposé aux États-Unis pour convenir d'une peine réduite et que le juge Ouellette avait reconnu que M. Lake ferait vraisemblablement l'objet d'un autre procès. Il a ainsi conclu que M. Lake n'avait pas déjà été condamné à une peine pour les actes à l'origine de l'accusation portée aux États-Unis.

[14] Le ministre a jugé que la durée de temps écoulé entre le dépôt de l'acte d'accusation aux États-Unis et la demande officielle d'extradition, ne faisait pas de l'affaire l'un des « cas les plus clairs »

ignoring Canada's obligations under the Treaty. He noted that the delay between the end of Mr. Lake's Canadian sentence and the request was only two years, and that Mr. Lake was aware of the indictment at the time of his Canadian sentencing hearing and could have turned himself in at any time in order to deal with the charge expeditiously. There was no suggestion that the delay had affected the possibility that Mr. Lake would receive a fair trial in the United States or his ability to make full answer and defence. The Minister also observed that the mandatory 10-year minimum sentence Mr. Lake would face if convicted in the United States would not "shock the conscience" of Canadians, nor would it be unjust or oppressive in light of the seriousness of the allegations against him. Nor would Mr. Lake's personal circumstances justify refusing surrender. According to the Minister, while it was commendable that Mr. Lake was supporting his common law spouse and their children in Windsor, this fact did not amount to a compelling or overriding circumstance that outweighed the importance of ensuring that Canada was not used as a safe haven by fugitives from justice.

*C. Judicial History — Ontario Court of Appeal* (2006), 212 C.C.C. (3d) 51

[15] On a judicial review application to the Court of Appeal, the appellant argued that the Minister had erred in concluding that surrender would not infringe his s. 6(1) mobility rights, and that the Minister's reasons for so concluding were inadequate. The appellant added that the minimum sentence he would face upon conviction in the United States was arbitrary and disproportionate and that his surrender therefore violated his rights under both s. 7 of the *Charter* and s. 44(1)(a) of the *Extradition Act*. On September 1, 2006, the Court of Appeal dismissed the appellant's application for judicial review.

[16] Laskin J.A., for a unanimous court, agreed that the Minister had a duty to give adequate reasons for his surrender order. Such reasons should explain why the surrender order was made and should be sufficient to permit the reviewing court to determine whether the Minister applied the

justifiant l'inexécution des obligations du Canada découlant du Traité. Il a fait remarquer que seulement deux ans s'étaient écoulés entre l'expiration de la peine au Canada et la demande d'extradition. De plus, M. Lake était au courant du dépôt d'un acte d'accusation aux États-Unis depuis l'audience de détermination de la peine au Canada, de sorte qu'il aurait pu se rendre aux autorités à tout moment pour répondre sans délai à l'accusation. Rien ne permettait de conclure que le délai avait porté atteinte au droit de M. Lake à un procès équitable aux États-Unis non plus qu'à son droit à une défense pleine et entière. Le ministre a aussi souligné que la peine minimale de 10 ans d'emprisonnement encourue par M. Lake aux États-Unis ne « choquerait pas la conscience » des Canadiens ni ne serait injuste ou tyrannique vu la gravité des faits reprochés. La situation personnelle de M. Lake ne justifiait pas non plus le refus de l'extradition. Selon le ministre, il était certes louable que M. Lake subvienne aux besoins de sa conjointe de fait et de ses enfants à Windsor, mais l'impératif d'éviter que le Canada serve de refuge à des criminels recherchés par la justice devait primer.

*C. Historique judiciaire — Cour d'appel de l'Ontario* (2006), 212 C.C.C. (3d) 51

[15] À l'appui de sa demande de contrôle judiciaire présentée à la Cour d'appel, M. Lake a plaidé que le ministre avait eu tort de conclure que l'extradition ne portait pas atteinte à sa liberté de circulation et d'établissement garantie au par. 6(1) et qu'il avait invoqué des motifs suffisants à l'appui. Il a ajouté que la peine minimale qu'il encourait aux États-Unis était arbitraire et disproportionnée, de sorte que l'extradition violait les droits que lui conféraient l'art. 7 de la *Charte* et l'al. 44(1)a) de la *Loi sur l'extradition*. Le 1<sup>er</sup> septembre 2006, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté sa demande de contrôle judiciaire.

[16] Au nom des juges unanimes de la Cour d'appel, le juge Laskin a reconnu que le ministre avait l'obligation de bien étayer son arrêté d'extradition. Le ministre devait motiver sa décision de façon que la cour de révision puisse déterminer s'il avait appliqué les bons principes et dûment tenu compte

proper principles and fairly considered any submissions against surrender. In this case, although the Minister's reasons were brief, Laskin J.A. concluded that they were adequate.

[17] Further, Laskin J.A. found no reason to interfere with the Minister's conclusion that the appellant's rights under s. 6(1) would not be unjustifiably infringed by a decision to order his surrender. In making this assessment, the Minister was required to apply the correct legal test, but his weighing of the factors relevant to that test was entitled to deference. Though the Minister had erred in concluding that Canada had no jurisdiction to prosecute Mr. Lake for the substantive offence of trafficking, this error was unimportant given that he had gone on to conclude that even if some form of prosecution in Canada was in fact possible, the United States had a greater interest in prosecuting Mr. Lake. Contrary to the appellant's submission, the Minister is not required to refer expressly to all the *Cotroni* factors. Citing this Court's decision in *United States of America v. Kwok*, [2001] 1 S.C.R. 532, 2001 SCC 18, Laskin J.A. concluded that the Minister's decision would be upheld if it was "clearly reasonable". In deferring to the greater interest of the United States in prosecuting Mr. Lake, the Minister's decision met this threshold requirement.

[18] Regarding the mandatory minimum sentence, Laskin J.A. noted that the test under s. 7 of the *Charter* is not whether the sentence is arbitrary; arbitrariness may be a valid consideration but it is not, on its own, determinative. Rather, to infringe s. 7, the foreign sentence must "shock the conscience" (*Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500, at p. 522) or be "simply unacceptable" (*United States v. Allard*, [1987] 1 S.C.R. 564, at p. 572). Under s. 44(1)(a) of the *Extradition Act*, the sentence must be "unjust" or "oppressive". A mandatory 10-year minimum sentence for distributing nearly 100 grams of a lethal drug is not so shocking or unjust as to warrant judicial intervention. The appellant had also argued that the sentence would be disproportionate given that courts generally impose concurrent sentences for a conviction on a substantive

des arguments invoqués à l'encontre l'extradition. En l'espèce, le juge Laskin a conclu que malgré leur concision, les motifs étaient suffisants.

[17] En outre, de l'avis du juge Laskin, il n'y avait pas lieu de modifier la conclusion du ministre selon laquelle l'arrêté d'extradition ne portait pas atteinte de manière injustifiée aux droits que le par. 6(1) garantissait à l'appelant. Pour conclure ainsi, le ministre devait appliquer le critère juridique approprié, mais son appréciation des facteurs dès lors applicables commandait la déférence. Le ministre a jugé à tort que le Canada n'avait pas compétence pour inculper M. Lake de l'infraction matérielle de trafic, mais cette erreur importait peu. En effet, il a ensuite estimé que même si quelque poursuite avait été possible au Canada, l'intérêt des États-Unis à poursuivre M. Lake aurait été prépondérant. Contrairement à ce que prétend l'appelant, le ministre n'avait pas à renvoyer expressément à tous les facteurs de l'arrêt *Cotroni*. Citant l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Kwok*, [2001] 1 R.C.S. 532, 2001 CSC 18, le juge Laskin a opiné que la décision du ministre devait être confirmée si elle était jugée [TRADUCTION] « manifestement raisonnable ». La décision du ministre de s'incliner devant l'intérêt supérieur des États-Unis à poursuivre M. Lake satisfaisait à cette exigence.

[18] Au sujet du problème de la peine minimale encourue aux États-Unis, le juge Laskin a rappelé que pour les besoins de l'application de l'art. 7 de la *Charte*, la question n'était pas celle de savoir si la peine était arbitraire. En effet, il peut s'agir d'une considération valable, mais qui n'est pas déterminante en soi. En fait, pour conclure à une violation de l'art. 7, la peine encourue à l'étranger doit « choquer la conscience » (*Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500, p. 522) ou être « simplement inacceptable » (*États-Unis c. Allard*, [1987] 1 R.C.S. 564, p. 572). De plus, l'al. 44(1)a de la *Loi sur l'extradition* dispose que la peine doit être « injuste » ou « tyrannique ». Or, une peine minimale de 10 ans d'emprisonnement pour la distribution de près de 100 grammes d'une drogue mortelle n'est ni choquante ni injuste au point de justifier l'intervention

offence and a conviction on conspiracy to commit that offence. He submitted that he would effectively be serving consecutive sentences for the offences in the instant case. In Laskin J.A.'s view, however, proportionality is relevant only if the sentence is so extreme that it offends what is fair and just. He considered the sentence faced by the appellant to fall far short of that standard, particularly given that the U.S. indictment had been taken into account at Mr. Lake's sentencing hearing in Canada.

### III. Analysis

[19] In his appeal to this Court, the appellant argues that the Minister's decision should be set aside solely on the basis that extradition would unjustifiably infringe his rights under s. 6(1) of the *Charter*. He submits that none of the important objectives of extradition would be advanced by a decision to order his surrender. In particular, he argues that the Minister erred in concluding that Canada did not have jurisdiction to prosecute the offence and that he has in fact already been prosecuted and sentenced in Canada for the very conduct underlying the U.S. indictment. The appellant adds that the Minister failed to consider the factors weighing against surrender and that the Minister's reasons were therefore insufficient. He contends that the Minister's decision should be reviewed on a correctness standard and that, in light of these alleged errors, the Minister's decision was incorrect and must be set aside.

#### A. *Issues*

[20] The issues to be resolved in this appeal are (1) the appropriate standard of review for the Minister's decision when a fugitive's *Charter* rights are engaged and (2) whether, in light of that standard, the Minister's decision should be upheld or set aside. As mentioned above, a related issue is whether the Minister provided sufficient reasons for his decision. Before we consider the standard, it will be necessary to review the nature of

du tribunal. L'appelant soutenait par ailleurs que la peine serait disproportionnée puisque les tribunaux infligent généralement des peines concurrentes pour l'infraction matérielle et le complot visant sa perpétration. Il faisait valoir qu'il purgerait dans les faits des peines consécutives pour ces infractions. Or, selon le juge Laskin, la proportionnalité ne représente une considération pertinente que lorsque la peine est si sévère qu'elle va à l'encontre de ce qui est juste et équitable. La peine encourue par l'appelant était loin d'être aussi sévère, d'autant plus que l'acte d'accusation déposé aux États-Unis avait été pris en compte lors de la détermination de la peine au Canada.

### III. Analyse

[19] L'appelant plaide devant notre Cour que la décision du ministre devrait être infirmée au seul motif que l'extradition porterait atteinte de manière injustifiée aux droits que lui garantit le par. 6(1) de la *Charte*. Il prétend que son extradition ne servirait aucun des objectifs importants d'une telle mesure. Plus particulièrement, le ministre aurait conclu à tort que le Canada n'avait pas compétence pour engager la poursuite et l'appelant aurait déjà été jugé et puni au Canada pour les actes qui lui sont reprochés aux États-Unis. Qui plus est, le ministre n'aurait pas tenu compte des facteurs défavorables à l'extradition, de sorte que ses motifs seraient insuffisants. L'appelant ajoute que la norme de contrôle judiciaire est celle de la décision correcte et qu'à la lumière de ces erreurs, la décision du ministre était incorrecte et devait donc être annulée.

#### A. *Les questions en litige*

[20] Notre Cour est appelée à trancher les questions suivantes : (1) à quelle norme de contrôle la décision du ministre est-elle assujettie lorsque les droits constitutionnels d'un fugitif sont en jeu et, (2) au regard de cette norme, la décision du ministre en l'espèce doit-elle être confirmée ou annulée? À cela s'ajoute, je le rappelle, la question connexe de savoir si le ministre a suffisamment justifié sa décision. Toutefois, avant de déterminer la norme

the extradition process and its status under the *Charter*.

#### B. *Process of Extradition From Canada*

[21] The process of extradition from Canada has two stages: a judicial one and an executive one. The first stage consists of a committal hearing at which a committal judge assesses the evidence and determines (1) whether it discloses a *prima facie* case that the alleged conduct constitutes a crime both in the requesting state and in Canada and that the crime is the type of crime contemplated in the bilateral treaty; and (2) whether it establishes on a balance of probabilities that the person before the court is in fact the person whose extradition is sought. In addition, s. 25 of the *Extradition Act*, S.C. 1999, c. 18 (formerly s. 9(3) of the *Extradition Act*, R.S.C. 1985, c. E-23), empowers the committal judge to grant a remedy for any infringement of the fugitive's *Charter* rights that may occur at the committal stage: *Kwok*, at para. 57.

[22] After an individual has been committed for extradition, the Minister reviews the case to determine whether the individual should be surrendered to the requesting state. This stage of the process has been characterized as falling “at the extreme legislative end of the *continuum* of administrative decision-making” and is viewed as being largely political in nature: *Idziak v. Canada (Minister of Justice)*, [1992] 3 S.C.R. 631, at p. 659. Nevertheless, the Minister's discretion is not absolute. It must be exercised in accordance with the restrictions set out in the *Extradition Act*, as well as with the *Charter*.

[23] Section 44(1) of the *Extradition Act* compels the Minister to refuse surrender when he is satisfied that

44. (1) . . .

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

(b) the request for extradition is made for the purpose of prosecuting or punishing the person by reason of their race, religion, nationality, ethnic

de contrôle applicable, notre Cour doit se pencher sur la nature de la procédure d'extradition et sur son assujettissement à la *Charte*.

#### B. *La procédure d'extradition du Canada*

[21] Au Canada, la procédure d'extradition comporte deux étapes, l'une relevant du judiciaire, l'autre de l'exécutif. Dans un premier temps, à l'audience relative à l'incarcération, un juge apprécie la preuve et détermine (1) si elle établit à première vue que les actes reprochés constituent un crime dans l'État requérant et au Canada et que ce crime est l'un de ceux que vise le traité bilatéral, puis il détermine (2) si la preuve établit, selon la prépondérance des probabilités, que la personne dont on demande l'extradition est bien celle qui se trouve devant lui. En outre, l'art. 25 de la *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18 (qui a remplacé le par. 9(3) de la *Loi sur l'extradition*, L.R.C. 1985, ch. E-23), lui confère le pouvoir d'accorder réparation pour toute atteinte aux droits constitutionnels du fugitif constatée à cette étape : arrêt *Kwok*, par. 57.

[22] Une fois l'incarcération ordonnée, le ministre examine le dossier afin de déterminer si la personne devrait être livrée à l'État requérant. Cette démarche se situe « à l'extrême limite législative du processus décisionnel administratif » et revêt essentiellement un caractère politique : *Idziak c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1992] 3 R.C.S. 631, p. 659. Le pouvoir discrétionnaire du ministre n'est cependant pas absolu. En effet, il doit être exercé à l'intérieur des limites établies par la *Loi sur l'extradition* et par la *Charte*.

[23] Aux termes du par. 44(1) de la *Loi sur l'extradition*, le ministre refuse l'extradition s'il est convaincu que :

44. (1) . . .

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

b) soit la demande d'extradition est présentée dans le but de poursuivre ou de punir l'intéressé pour des motifs fondés sur la race, la nationalité, l'origine

origin, language, colour, political opinion, sex, sexual orientation, age, mental or physical disability or status or that the person's position may be prejudiced for any of those reasons.

[24] Although a detailed discussion on the nature of the relationship between s. 44(1) of the *Extradition Act* and s. 7 of the *Charter* will not be necessary for the purposes of this appeal, it is evident that similar considerations may often apply to both these provisions and that the protections they afford overlap somewhat. Where surrender would be contrary to the principles of fundamental justice, it will also be unjust and oppressive: *Bonamie, Re* (2001), 293 A.R. 201 (C.A.). Where extradition is sought for the purpose of persecuting an individual on the basis of a prohibited ground, ordering surrender would be contrary to the principles of fundamental justice: *United States of Mexico v. Hurley* (1997), 35 O.R. (3d) 481 (C.A.), at pp. 496-97.

[25] Section 43(1) of the *Extradition Act* provides that an individual who has been committed for extradition may make submissions against surrender to the Minister and the Minister must consider them before making his decision. If the Minister decides to order surrender, he is required to give the individual reasons for his decision: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817. In particular, the Minister must respond to any submissions against surrender made by the individual and explain why he disagrees: *United States of America v. Taylor* (2003), 175 C.C.C. (3d) 185 (B.C.C.A.).

[26] The individual is entitled to appeal against the order of committal and to apply for judicial review of the Minister's decision to order surrender. The grounds for appealing the committal order are set out in s. 49 of the *Extradition Act*: an appeal may be filed in a provincial court of appeal on a ground involving a question of law or may be filed, with leave, on a ground involving a question of fact or mixed law and fact, or on any other ground of appeal. Section 57(7) provides that the grounds for judicial review of the Minister's decision to order surrender are those on which the Federal Court

ethnique, la langue, la couleur, la religion, les convictions politiques, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap physique ou mental ou le statut de l'intéressé, ou il pourrait être porté atteinte à sa situation pour l'un de ces motifs.

[24] Même si, pour les besoins du présent pourvoi, il n'est pas nécessaire d'analyser en détail le lien entre le par. 44(1) de la *Loi sur l'extradition* et l'art. 7 de la *Charte*, il est clair que l'application des deux dispositions soulève souvent des questions semblables et que les garanties qu'elles accordent sont susceptibles de se recouper partiellement. L'extradition contraire aux principes de justice fondamentale est également injuste et tyrannique : *Bonamie, Re* (2001), 293 A.R. 201 (C.A.). Lorsqu'elle est demandée dans le but de persécuter une personne pour un motif de distinction illícite, l'extradition viole aussi les principes de justice fondamentale : *United States of Mexico c. Hurley* (1997), 35 O.R. (3d) 481 (C.A.), p. 496-497.

[25] Le paragraphe 43(1) de la *Loi sur l'extradition* dispose que la personne incarcérée en vue de son extradition peut présenter des observations à l'encontre de la mesure et que le ministre en tient compte pour rendre sa décision. S'il tranche en faveur de l'extradition, le ministre doit communiquer à l'intéressé les motifs de sa décision : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Plus précisément, il doit répondre à chacune des observations formulées contre l'extradition et expliquer son désaccord avec celles-ci : *United States of America c. Taylor* (2003), 175 C.C.C. (3d) 185 (C.A.C.-B.).

[26] L'intéressé peut en appeler de l'ordonnance d'incarcération et demander le contrôle judiciaire de l'arrêté d'extradition. Suivant l'art. 49 de la *Loi sur l'extradition*, il peut aussi se pourvoir contre l'incarcération devant la cour d'appel de la province en invoquant une question de droit ou, avec l'autorisation de la cour d'appel, une question de fait, une question de droit et de fait ou tout autre motif. Le paragraphe 57(7) prévoit que la cour d'appel de la province peut réviser sa décision pour les mêmes motifs que la Cour fédérale en application du par. 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C.

may grant relief under s. 18.1(4) of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7. Thus, under s. 57(2), judicial assessment of the Minister's decision by the court of appeal is a form of administrative law review and must be conducted in accordance with the applicable administrative law standard. As I will explain below, it is my view that the applicable standard is reasonableness.

### C. *Extradition and the Charter*

[27] In determining whether surrender is consistent with the *Charter*, the Minister must consider many factors, including Canada's international obligations and its relationships with foreign governments. The need to fulfil Canada's obligations in relation to extradition is always a crucial factor precisely because of the important objectives of the extradition regime. La Forest J. elaborated on these objectives, and on the importance of international co-operation in achieving them, in *Cotroni*, at p. 1485:

The investigation, prosecution and suppression of crime for the protection of the citizen and the maintenance of peace and public order is an important goal of all organized societies. The pursuit of that goal cannot realistically be confined within national boundaries. That has long been the case, but it is increasingly evident today. Modern communications have shrunk the world and made McLuhan's global village a reality. The only respect paid by the international criminal community to national boundaries is when these can serve as a means to frustrate the efforts of law enforcement and judicial authorities. The trafficking in drugs, with which we are here concerned, is an international enterprise and requires effective tools of international cooperation for its investigation, prosecution and suppression. Extradition is an important and well-established tool for effecting this cooperation.

[28] In *Cotroni*, this Court held that while extradition constitutes a *prima facie* infringement of a Canadian citizen's mobility rights under s. 6(1) of the *Charter*, that infringement can be justified under s. 1. After canvassing the important objectives of extradition, La Forest J., for the majority, rejected the argument that extraditing a Canadian citizen to face charges on which he can be prosecuted in

1985, ch. F-7. La révision de la décision du ministre par la cour d'appel que prévoit le par. 57(2) relève donc du contrôle de l'action administrative et doit être effectuée au regard de la norme applicable en la matière. Comme je l'explique ci-après, j'estime que cette norme est celle de la décision raisonnable.

### C. *L'extradition et la Charte*

[27] Pour déterminer si l'extradition respecte la *Charte*, le ministre tient compte de nombreux facteurs, dont les obligations internationales du Canada et ses relations avec les gouvernements étrangers. Le respect des obligations de l'État canadien en matière d'extradition demeure primordial en raison précisément des objectifs importants du régime de l'extradition. Dans l'arrêt *Cotroni*, le juge La Forest a expliqué ces objectifs et l'importance de la coopération internationale pour les atteindre (p. 1485) :

Les enquêtes et les poursuites criminelles ainsi que la répression du crime pour la protection des citoyens et le maintien de la paix et de l'ordre public constituent un objectif important de toute société organisée. Il ne serait pas réaliste que la poursuite de cet objectif se confine à l'intérieur de frontières nationales. Il en est ainsi depuis longtemps, mais cela est de plus en plus évident aujourd'hui. Les communications ont éliminé les distances et ont fait du [TRADUCTION] « village planétaire » de McLuhan une réalité. La communauté criminelle internationale ne respecte les frontières nationales que lorsqu'elles peuvent permettre de contrecarrer les efforts des autorités judiciaires et des organismes chargés d'appliquer la loi. Le trafic de drogues qui nous intéresse en l'espèce est une entreprise de niveau international dont les enquêtes et les poursuites y relatives ainsi que la répression, exigent le recours à des outils efficaces de coopération internationale. L'extradition est un outil de coopération important et bien établi.

[28] Dans cet arrêt, notre Cour a statué que même si l'extradition constitue une atteinte *prima facie* à la liberté de circulation et d'établissement des Canadiens garantie au par. 6(1) de la *Charte*, cette limitation peut être justifiée en vertu de l'article premier. Après avoir souligné les objectifs importants de l'extradition, le juge La Forest a rejeté au nom des juges majoritaires l'argument voulant

Canada is irrational. It may be easier to prosecute a Canadian citizen in a foreign jurisdiction owing to the availability of witnesses or evidence. In addition, the foreign jurisdiction may have a greater interest in prosecuting the offence. In concluding that the right was minimally impaired by the extradition process, he noted that “extradition practices have been tailored as much as possible for the protection of the liberty of the individual” (p. 1490).

[29] On the issue of where a fugitive should be prosecuted, La Forest J. stated that “to require judicial examination of each individual case to see which could more effectively and fairly be tried in one country or the other would pose an impossible task and seriously interfere with the workings of the system” (p. 1494). Citing this Court’s decisions in *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, and *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387, he noted that prosecutorial discretion is consistent with the *Charter* and will not be interfered with absent evidence of improper or arbitrary motives. La Forest J. went on to list the considerations, now known as the “*Cotroni* factors”, that will generally be considered in determining whether to prosecute in this country or to allow authorities in a foreign jurisdiction to seek extradition. These factors include:

- where was the impact of the offence felt or likely to be felt,
- which jurisdiction has the greater interest in prosecuting the offence,
- which police force played the major role in the development of the case,
- which jurisdiction has laid charges,
- which jurisdiction is ready to proceed to trial,
- where is the evidence located,

qu’il soit irrationnel de livrer à un pays étranger un citoyen canadien auquel on reproche des actes pour lesquels il pourrait être traduit en justice au Canada. Il peut s’avérer plus simple de poursuivre un citoyen canadien dans un ressort étranger parce que des témoins ou des éléments de preuve s’y trouvent. En outre, l’État étranger peut avoir un intérêt plus grand à traduire lui-même le criminel en justice. Après avoir conclu au caractère minimal de l’atteinte, le juge La Forest a fait observer que les « les pratiques d’extradition ont été façonnées autant que possible pour la protection de la liberté de l’individu » (p. 1490).

[29] À propos du choix du ressort dans lequel la poursuite devrait être intentée, le juge La Forest a dit qu’« exiger un examen judiciaire de chaque cas particulier pour découvrir lequel pourrait le plus efficacement et équitablement faire l’objet d’un procès dans un pays ou dans l’autre imposerait une tâche impossible et entraverait sérieusement le fonctionnement du système » (p. 1494). S’appuyant sur les arrêts *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, et *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387, il a ajouté que la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire du poursuivant demeure conforme à la *Charte* et que les tribunaux devraient éviter d’intervenir dans son exercice, sauf preuve de motifs irréguliers ou arbitraires. Il a ensuite dressé la liste des facteurs — désormais associés à l’arrêt *Cotroni* — dont il est généralement tenu compte pour décider soit de poursuivre au Canada, soit de faire droit ou non à la demande d’extradition présentée par les autorités d’un pays étranger :

- le lieu où se sont fait sentir ou étaient susceptibles de se faire sentir les effets de l’infraction,
- le ressort ayant le plus grand intérêt à poursuivre l’auteur de l’infraction,
- le corps policier qui a joué le rôle le plus important dans la conduite de l’enquête,
- le ressort ayant porté les accusations,
- le ressort prêt à instruire le procès,
- le situs des éléments de preuve,



- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- whether the evidence is mobile,</li> <li>- the number of accused involved and whether they can be gathered together in one place for trial,</li> <li>- in what jurisdiction were most of the acts in furtherance of the crime committed,</li> <li>- the nationality and residence of the accused,</li> <li>- the severity of the sentence the accused is likely to receive in each jurisdiction.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mobilité des éléments de preuve,</li> <li>- le nombre d'accusés et la possibilité de les juger au même endroit,</li> <li>- le ressort dans lequel ont été accomplis la plupart des actes à l'origine du crime,</li> <li>- la nationalité et le domicile de l'accusé et</li> <li>- le degré de sévérité de la peine encourue par l'accusé dans chacun des ressorts.</li> </ul> |
|--|---|

[30] How relevant each of these factors is to the determination of the appropriate jurisdiction for prosecution may vary from case to case. Nothing in *Cotroni* suggests that these factors should be given equal weight or precludes a conclusion that a single factor is determinative in a particular case. The list merely identifies some of the factors that will tend to favour either extradition or prosecution in Canada. To instruct prosecutorial authorities on how to decide whether to prosecute would deprive the concept of prosecutorial discretion of all meaning. The responsibility for deciding which factors are determinative lies with the authorities themselves; the list serves simply to highlight the relevant factors. The exercise of prosecutorial discretion will be interfered with in only the clearest of cases, such as where there is evidence of bad faith or improper motives. Absent such evidence, the infringement of an individual's s. 6(1) mobility rights upon surrender will not be unjustified merely because the Minister has decided, rather than prosecuting the individual in Canada, to defer to the foreign authorities seeking extradition.

[31] The Minister is also often asked to consider whether surrender would violate an individual's rights under s. 7 of the *Charter*. The test that has been applied is whether ordering extradition would "shock the conscience" (*Schmidt*, at p. 522), or whether the fugitive faces "a situation that is simply unacceptable" (*Allard*, at p. 572). In *Schmidt*, La Forest J. emphasized that deference is owed to the Minister's assessment:

[30] L'incidence de chacun de ces facteurs sur la détermination du lieu de la poursuite varie selon le cas. Dans l'arrêt *Cotroni*, notre Cour ne décide pas qu'il faut leur attribuer une importance dans tous les cas ou qu'un seul ne saurait devenir déterminant dans une affaire donnée. Notre Cour y dresse simplement la liste de certains des facteurs qui militent en faveur soit de l'extradition soit de l'instruction du procès au pays. L'imposition d'un cadre directif au poursuivant sur la manière d'exercer son pouvoir de décider de poursuivre ou non au Canada viderait ce pouvoir discrétionnaire de son sens. Il appartient aux autorités chargées des poursuites d'arrêter les facteurs déterminants; la liste fait simplement état des éléments qui peuvent être pris en compte. Les tribunaux n'interviendront dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant que dans les cas les plus clairs, notamment lorsque la mauvaise foi ou l'irrégularité des motifs sera établie. Faute d'une telle preuve, la décision de ne pas poursuivre une personne au Canada, mais de la livrer aux autorités étrangères qui demandent son extradition n'emporte pas en soi la violation injustifiée de la liberté de circulation et d'établissement garantie au par. 6(1).

[31] Le ministre est par ailleurs souvent appelé à décider si l'extradition porterait atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*. Il se demande alors si la mesure « choquerait la conscience » (*Schmidt*, p. 522) ou si le fugitif ferait face « à une situation qui est simplement inacceptable » (*Allard*, p. 572). Dans l'arrêt *Schmidt*, le juge La Forest a insisté sur la déférence que justifie l'appréciation du ministre :

The courts have the duty to uphold the Constitution. Nonetheless, this is an area where the executive is likely to be far better informed than the courts, and where the courts must be extremely circumspect so as to avoid interfering unduly in decisions that involve the good faith and honour of this country in its relations with other states. In a word, judicial intervention must be limited to cases of real substance. [p. 523]

[32] In *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, the majority of this Court explained that the proper approach is to balance the factors for and against extradition in the circumstances in order to determine whether extradition would tend to “shock the conscience”. In *United States v. Burns*, [2001] 1 S.C.R. 283, 2001 SCC 7, the Court reaffirmed the *Kindler* approach but added that the words “shock the conscience” should not “be allowed to obscure the ultimate assessment that is required: namely whether or not the extradition is in accordance with the principles of fundamental justice” (para. 68). In making this assessment, the relevant factors may be specific to the fugitive, such as age or mental condition, or general, such as considerations associated with a particular form of punishment.

[33] In *Burns*, the issue was whether s. 7 requires that the Minister, before ordering surrender, seek assurances that the death penalty will not be imposed where the fugitive faces the possibility of being sentenced to death upon conviction in the requesting state. In concluding that such assurances are required in all but the most exceptional cases, the Court emphasized the serious philosophical and practical concerns regarding capital punishment that had been expressed by Canada and by the international community, noting in particular the fact that the death penalty is final and irreversible. In addition, the Minister was unable to “poin[t] to any public purpose that would be served by extradition *without* assurances that is not substantially served by extradition *with* assurances” (para. 125 (emphasis in original)). *Burns* thus serves as an example of the kind of critical circumstances in which a reviewing court will interfere with the Minister’s decision.

Il incombe aux tribunaux de faire respecter la Constitution. Nous parlons néanmoins d’un domaine dans lequel l’exécutif sera vraisemblablement bien mieux renseigné que les tribunaux et dans lequel ces derniers doivent se montrer extrêmement circonspects afin d’éviter toute ingérence indue dans des décisions où il y va de la bonne foi et de l’honneur du Canada dans ses relations avec d’autres États. En un mot, l’intervention des tribunaux doit se limiter aux cas où cela s’impose réellement. [p. 523]

[32] Dans l’arrêt *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, les juges majoritaires de notre Cour ont expliqué qu’il convenait de soupeser les facteurs favorables et défavorables à l’extradition afin de déterminer si, dans les circonstances, la mesure était de nature à « choquer la conscience ». Dans l’arrêt *États-Unis c. Burns*, [2001] 1 R.C.S. 283 2001 CSC 7, la Cour a confirmé la démarche adoptée dans *Kindler* en précisant toutefois que les mots « choc de la conscience » ne devaient pas « obscurcir la question qui doit être tranchée en bout de ligne, soit celle de savoir si l’extradition est compatible avec les principes de justice fondamentale » (par. 68). Les considérations pertinentes peuvent être propres au fugitif, comme son âge ou sa santé mentale, ou revêtir un caractère général, comme la nature de la peine encourue.

[33] Dans l’affaire *Burns*, notre Cour devait trancher la question de savoir si l’art. 7 exigeait du ministre, avant qu’il ne prenne un arrêté d’extradition, qu’il obtienne de l’État requérant l’assurance que le fugitif ne serait pas condamné à mort s’il était reconnu coupable des actes reprochés. En concluant qu’une telle garantie s’imposait sauf circonstances exceptionnelles, notre Cour a insisté sur les graves préoccupations philosophiques et pratiques exprimées par le Canada et la communauté internationale au sujet de la peine capitale, en particulier sur son caractère définitif et irréversible. Elle a ajouté que le ministre « n’a[vait] fait état d’aucun objectif d’intérêt public que servirait l’extradition des intimés *sans* les assurances prévues et que ne servirait pas également de façon substantielle leur extradition *assortie* de ces assurances » (par. 125 (souligné dans l’original)). Il s’agit d’un exemple de situation critique où la cour de révision modifiera la décision du ministre.

#### D. *Standard of Review*

[34] This Court has repeatedly affirmed that deference is owed to the Minister's decision whether to order surrender once a fugitive has been committed for extradition. The issue in the case at bar concerns the standard to be applied in reviewing the Minister's assessment of a fugitive's *Charter* rights. Reasonableness is the appropriate standard of review for the Minister's decision, regardless of whether the fugitive argues that extradition would infringe his or her rights under the *Charter*. As is evident from this Court's jurisprudence, to ensure compliance with the *Charter* in the extradition context, the Minister must balance competing considerations, and where many such considerations are concerned, the Minister has superior expertise. The assertion that interference with the Minister's decision will be limited to exceptional cases of "real substance" reflects the breadth of the Minister's discretion; the decision should not be interfered with unless it is unreasonable (*Schmidt*) (for comments on the standards of correctness and reasonableness, see *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9).

[35] The appellant argues that where the decision to order surrender engages an individual's *Charter* rights, the appropriate standard of review is correctness. According to the appellant, though reviewing courts generally owe, and generally show, great deference to the Minister's decision, the Minister's assessment of the fugitive's *Charter* rights is entitled to no such deference. Although the appellant concedes that the Minister has superior expertise in relation to Canada's treaty obligations and international interests, he does not consider the Minister to have superior expertise where the constitutionality of his own decision is concerned. He adds that the reviewing court is the first point of access to *Charter* relief at the surrender stage, noting the following statement of Arbour J. in *Kwok*, at para. 80:

The Minister is required to respect a fugitive's constitutional rights in deciding whether to exercise his or her discretion to surrender the fugitive to the Requesting

#### D. *La norme de contrôle*

[34] Notre Cour a confirmé à maintes reprises que la déférence s'imposait à l'endroit de la décision du ministre de prendre ou non un arrêté d'extradition une fois le fugitif incarcéré. Elle doit aujourd'hui déterminer quelle norme de contrôle judiciaire s'applique à l'appréciation ministérielle des droits constitutionnels du fugitif. Cette norme demeure celle de la raisonabilité, même lorsque le fugitif fait valoir que l'extradition porterait atteinte à ses droits constitutionnels. Il ressort de la jurisprudence de notre Cour que pour assurer le respect de la *Charte* dans le contexte d'une demande d'extradition, le ministre doit tenir compte de considérations opposées et possède à l'égard de bon nombre de celles-ci une plus grande expertise. L'affirmation selon laquelle les tribunaux n'interviendront que dans les cas exceptionnels où cela « s'impose réellement » traduit bien la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre. La décision ne doit en effet être modifiée que si elle est déraisonnable (*Schmidt*) (voir l'analyse de la norme de la décision correcte et de la norme de la décision raisonnable dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9).

[35] L'appelant plaide que la norme de la décision correcte s'applique lorsque la décision d'ordonner l'extradition met en jeu les droits constitutionnels de l'intéressé. À son avis, même si la décision du ministre commande habituellement un degré élevé de déférence judiciaire, ce n'est pas le cas en ce qui concerne son appréciation des droits constitutionnels du fugitif. L'appelant reconnaît la supériorité de l'expertise du ministre à l'égard des obligations découlant de traités et des intérêts internationaux du Canada, mais non à propos de la constitutionnalité de ses propres décisions. Il ajoute qu'à l'étape de l'extradition, il appartient à la cour chargée de l'examen de sa décision de statuer sur toute demande de réparation fondée sur la *Charte*, et il cite le passage suivant de l'arrêt *Kwok* (par. 80, la juge Arbour) :

Le ministre est tenu de respecter les droits garantis par la Constitution au fugitif lorsqu'il décide, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'extrader ce

State. But the Minister cannot decide whether a *Charter* breach has occurred and, if so, grant the fugitive an appropriate remedy. That function is judicial, not ministerial. [See also para. 94.]

Finally, the appellant submits that although the Minister's assessment of a fugitive's *Charter* rights involves many factual considerations, it is fundamentally a legal matter. In my view, the appellant's arguments are flawed for the following reasons.

[36] First, it should be noted that in *Kwok, Arbour J.* was responding to an argument by the appellant in that case that s. 6(1) of the *Charter* is relevant at the committal stage. In support of this argument, Mr. Kwok had stated that the Minister is not a "court of competent jurisdiction", empowered by the *Charter* to grant constitutional remedies": para. 80. Although she acknowledged that the Minister cannot grant remedies for a *Charter* breach, Arbour J. pointed out that the Minister's decision is subject to judicial review by the provincial court of appeal. If a *Charter* breach occurs, the appellate court is empowered to grant an appropriate remedy. However, this line of reasoning sheds no light on the standard the appellate court should apply in reviewing the Minister's decision in order to determine whether such a breach has occurred. It merely refutes the argument that any infringement of s. 6(1) rights must be assessed at the committal hearing.

[37] Second, the Minister's superior expertise in relation to Canada's international obligations and foreign affairs remains relevant to the review of his assessment of a fugitive's claim that extradition would violate his or her rights under the *Charter*. Whereas the Minister's discretion must be exercised in accordance with the *Charter*, his assessment of any *Charter* infringement that could result from ordering an individual's surrender is closely intertwined with his responsibility to ensure that Canada fulfills its international obligations. The right of a Canadian citizen under s. 6(1) to remain

dernier vers l'État requérant. Toutefois, le ministre n'est pas habilité à décider s'il y a eu violation de la *Charte* et, dans l'affirmative, à accorder au fugitif la réparation qui convient. Il s'agit là d'une fonction judiciaire et non pas ministérielle. [Voir également le par. 94.]

Enfin, l'appelant soutient que même si, dans l'appréciation des droits garantis par la *Charte* au fugitif, le ministre tient compte de nombreuses considérations de fait, il se prononce essentiellement sur une question de droit. J'estime pour ma part que l'argumentation de l'appelant est mal fondée, et ce, pour les motifs suivants.

[36] Premièrement, dans cette affaire, la juge Arbour répondait à l'argument de M. Kwok selon lequel le par. 6(1) de la *Charte* intervenait à l'étape de l'incarcération. L'appelant soutenait en effet que le ministre n'était pas un « "tribunal compétent", habilité par la *Charte* à accorder des réparations de nature constitutionnelle » (par. 80). Bien qu'elle ait reconnu que le ministre ne pouvait accorder de réparation pour la violation d'un droit garanti par la *Charte*, la juge Arbour a précisé que la décision du ministre pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la cour d'appel provinciale. En cas de violation d'un droit garanti par la *Charte*, la cour d'appel est habilitée à accorder la réparation appropriée. Toutefois, ce raisonnement ne permet aucunement de déterminer la norme de contrôle applicable par la cour d'appel pour décider si la violation d'un droit a eu lieu. Il permet seulement d'écarter l'argument voulant que le tribunal doive se prononcer sur toute allégation d'atteinte aux droits garantis par le par. 6(1) à l'audience relative à l'incarcération.

[37] Deuxièmement, la supériorité de l'expertise du ministre à l'égard des obligations internationales et des affaires étrangères du Canada doit également être prise en compte lors du contrôle judiciaire de sa décision sur l'allégation d'un individu selon laquelle l'extradition porterait atteinte à ses droits constitutionnels. Le ministre doit certes exercer son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la *Charte*, mais son appréciation de toute atteinte aux droits constitutionnels qu'entraîne un arrêté d'extradition reste étroitement liée à son obligation de veiller au respect par le Canada de ses obligations

in Canada is *prima facie* infringed by a decision to order that citizen's surrender for extradition, but the infringement can generally be justified under s. 1, as this Court held in *Cotroni*. In determining whether the infringement is justified, the Minister is required to consider not only "the possibility of prosecution in Canada, but also the interest of the foreign State in prosecuting the fugitive on its own territory": *Kwok*, at para. 93. Accordingly, the Minister's assessment of whether the infringement of s. 6(1) is justified rests largely on his decision whether Canada should defer to the interests of the requesting state. This is largely a political decision, not a legal one. The legal threshold for finding it unacceptable is evidence that the decision not to prosecute in Canada was made for improper or arbitrary motives. This leaves room for considerable deference to the Minister's conclusion that the infringement of s. 6(1) is justified.

[38] Similarly, the Minister's assessment of whether extradition accords with the fugitive's s. 7 rights involves a balancing test. As I mentioned above, the Minister must weigh the factors for and against extradition to determine whether the circumstances are such that extradition would "shock the conscience". In *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, 2002 SCC 1, this Court considered the appropriate standard of review for the Minister's decision whether a refugee faces a substantial risk of torture upon deportation. In its view, the Minister's decision in that context requires a fact-driven inquiry involving the weighing of various factors and possessing a "negligible legal dimension" (para. 39). Accordingly, the Court concluded that the Minister's decision would be entitled to deference upon judicial review.

[39] Whether extradition would "shock the conscience" involves a similar type of inquiry. The Minister must balance the individual's circumstances and the consequences of extradition against such factors as the seriousness of the offence for

internationales. L'extradition porte à première vue atteinte au droit que le par. 6(1) confère à un citoyen canadien de demeurer au Canada. Toutefois, cette atteinte est généralement susceptible de justification en vertu de l'article premier (arrêt *Cotroni*). Pour déterminer si la violation est justifiée, le ministre doit prendre en compte non seulement « la possibilité d'intenter des poursuites au Canada mais également l'intérêt de l'État étranger à poursuivre sur son propre territoire le fugitif demandé » : *Kwok*, par. 93. Par conséquent, lorsqu'il se prononce sur la justification de la violation du droit garanti au par. 6(1), le ministre se fonde en grande partie sur sa décision de reconnaître ou non la priorité de l'intérêt de l'État requérant. Il s'agit essentiellement d'une décision politique, et non juridique. Au regard du droit, cette décision devient inacceptable lorsqu'il est établi que la décision de ne pas poursuivre au Canada s'appuie sur des motifs irréguliers ou arbitraires. Pour ces raisons, la conclusion du ministre selon laquelle la violation du droit conféré au par. 6(1) est justifiée commande un degré élevé de déférence.

[38] De même, l'examen de la conformité de la procédure d'extradition aux droits reconnus au fugitif par l'art. 7 suppose lui aussi une pondération. Le ministre doit en effet soupeser les facteurs favorables et défavorables à la mesure pour déterminer si elle « choquerait la conscience » dans le cas considéré. Dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, 2002 CSC 1, notre Cour s'est penchée sur la norme de contrôle applicable à la décision du ministre à propos de l'existence d'un risque sérieux de torture en cas d'expulsion d'un réfugié. La décision tient en grande partie aux faits, et le ministre doit soupeser divers facteurs dont l'« aspect juridique est négligeable » (par. 39). Notre Cour a donc conclu que la décision du ministre commandait la déférence judiciaire.

[39] La question de savoir si l'extradition « choquerait la conscience » suppose une démarche semblable. Le ministre doit soupeser, d'une part, la situation de l'intéressé et les conséquences de son extradition et, d'autre part, des éléments comme

which extradition is sought and the importance of meeting Canada's international obligations and generally ensuring that Canada is not used as a safe haven by fugitives from justice. This inquiry will also often involve consideration of the protections that would be available to the fugitive and the conditions he or she would face in the requesting state. To say, as does the appellant in the instant case, that the decision whether surrender would unjustifiably infringe a fugitive's *Charter* rights remains fundamentally a legal matter is to disregard the reality that *all* executive and administrative decisions involving one's rights are in essence "legal matters". Yet not all such decisions are subject to judicial review on a correctness standard. The decision in issue in *Suresh* was clearly a legal matter. The Court concluded that deference was owed to the Minister's decision because it was based primarily on the Minister's assessment of the facts; there was generally no need for the court to re-weigh the facts. The same is true in the extradition context.

[40] The appellant also pointed to several decisions of the British Columbia Court of Appeal in which the Minister's assessment of a fugitive's *Charter* rights and of whether extradition would be unjust or oppressive within the meaning of s. 44(1)(a) of the *Extradition Act* was reviewed on a correctness standard: *Stewart v. Canada (Minister of Justice)* (1998), 131 C.C.C. (3d) 423; *United States of America v. Gillingham* (2004), 184 C.C.C. (3d) 97; *United States of America v. Maydak* (2004), 190 C.C.C. (3d) 71; *United States of America v. Kunze* (2005), 194 C.C.C. (3d) 422; *Hanson v. Canada (Minister of Justice)* (2005), 195 C.C.C. (3d) 46; *United States of America v. Fordham* (2005), 196 C.C.C. (3d) 39; *Ganis v. Canada (Minister of Justice)* (2006), 216 C.C.C. (3d) 337. In *Stewart*, the first case in which a court held that the appropriate standard was correctness, Donald J.A. expressed the concern that "[i]f deference were accorded [the Minister's] assessment of the constitutional validity of [his] own act then I believe that judicial review would be unacceptably attenuated" (para. 18). With respect, this concern is misplaced. It rests on an

la gravité de l'infraction à l'origine de la demande d'extradition ainsi que l'importance de veiller à ce que le Canada respecte ses obligations internationales et, de manière générale, à ce qu'il ne devienne pas un refuge pour les fugitifs recherchés par la justice. L'appréciation englobera souvent en outre les garanties offertes au fugitif dans l'État requérant et la réalité à laquelle il devra faire face dans ce pays. L'appelant affirme en l'espèce que déterminer si l'extradition porterait indûment atteinte à ses droits constitutionnels demeure foncièrement une question de droit. Il oublie que *toutes* les décisions de l'exécutif et de l'Administration touchant aux droits d'une personne sont essentiellement des « questions de droit ». Or, elles ne sont pas toutes susceptibles de contrôle judiciaire suivant la norme de la décision correcte. Dans l'affaire *Suresh*, la décision en cause portait clairement sur une question de droit. Notre Cour a conclu que la déférence s'imposait parce que la décision du ministre reposait principalement sur son appréciation des faits. En règle générale, la réévaluation de son appréciation des faits ne se justifie pas. Il en va de même en matière d'extradition.

[40] L'appelant invoque également un certain nombre de décisions de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique où l'appréciation ministérielle des droits constitutionnels d'un fugitif et du caractère injuste ou tyrannique de l'extradition au sens de l'al. 44(1)a) de la *Loi sur l'extradition* a fait l'objet d'un contrôle judiciaire suivant la norme de la décision correcte : *Stewart c. Canada (Minister of Justice)* (1998), 131 C.C.C. (3d) 423; *United States of America c. Gillingham* (2004), 184 C.C.C. (3d) 97; *United States of America c. Maydak* (2004), 190 C.C.C. (3d) 71; *United States of America c. Kunze* (2005), 194 C.C.C. (3d) 422; *Hanson c. Canada (Minister of Justice)* (2005), 195 C.C.C. (3d) 46; *United States of America c. Fordham* (2005), 196 C.C.C. (3d) 39; *Ganis c. Canada (Minister of Justice)* (2006), 216 C.C.C. (3d) 337. Dans l'affaire *Stewart* — la première dans laquelle la norme de la décision correcte a été retenue —, le juge Donald a affirmé craindre que [TRADUCTION] « la portée du contrôle judiciaire ne soit atténuée de manière inacceptable si la déférence s'imposait à l'égard de l'appréciation [par le ministre] de la constitutionnalité

incorrect understanding of the Minister's role in assessing the interests at stake in the extradition context. It is also inconsistent with this Court's jurisprudence on the judicial review of extradition decisions.

[41] Reasonableness does not require blind submission to the Minister's assessment; however, the standard does entail more than one possible conclusion. The reviewing court's role is not to reassess the relevant factors and substitute its own view. Rather, the court must determine whether the Minister's decision 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. I agree with Laskin J.A. that the Minister must, in reaching his decision, apply the correct legal test. The Minister's conclusion will not be rational or defensible if he has failed to carry out the proper analysis. If, however, the Minister has identified the proper test, the conclusion he has reached in applying that test should be upheld by a reviewing court unless it is unreasonable. This approach does not minimize the protection afforded by the *Charter*. It merely reflects the fact that in the extradition context, the proper assessments under ss. 6(1) and 7 involve primarily fact-based balancing tests. Given the Minister's expertise and his obligation to ensure that Canada complies with its international commitments, he is in the best position to determine whether the factors weigh in favour of or against extradition.

#### E. *Application to the Facts of This Case*

[42] The appellant asks that the Minister's decision be set aside on the basis that extradition would constitute an unjustified infringement of his rights under s. 6(1) of the *Charter*. As I explained above, s. 6(1) requires the Minister to consider the possibility of prosecution in Canada. The Minister concluded that Canada did not have jurisdiction to prosecute

de [sa] propre mesure » (par. 18). En tout respect, je crois que cette crainte était sans fondement. Elle découle d'une interprétation erronée de la fonction qu'exerce le ministre lorsqu'il soupèse les intérêts en jeu dans le contexte d'une demande d'extradition. Elle est aussi incompatible avec la jurisprudence de notre Cour relative au contrôle judiciaire d'une décision en matière d'extradition.

[41] La norme de la raisonabilité n'exige pas l'adhésion aveugle à l'appréciation ministérielle. Au contraire, elle admet la possibilité de plus d'une conclusion. 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 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. À l'instar du juge Laskin de la Cour d'appel, j'estime que le ministre doit se prononcer en appliquant la norme juridique appropriée. Sans l'analyse voulue, la conclusion ministérielle n'est ni rationnelle ni justifiable. Or, lorsque le ministre a choisi le bon critère, sa conclusion devrait être confirmée par la cour à moins qu'elle ne soit déraisonnable. Cette approche ne diminue pas la protection offerte par la *Charte*. Elle signifie tout simplement que les évaluations des droits et intérêts protégés par le par. 6(1) et l'art. 7 en matière d'extradition supposent des pondérations essentiellement dépendantes de l'appréciation des faits en cause. L'expertise du ministre en la matière et son obligation de veiller au respect des obligations internationales du Canada le rendent plus apte à déterminer si les facteurs pertinents militent ou non en faveur de l'extradition.

#### E. *Application aux faits de l'espèce*

[42] L'appelant demande l'annulation de la décision du ministre au motif que l'extradition porterait indûment atteinte aux droits que lui confère le par. 6(1) de la *Charte*. Comme je l'ai expliqué, cette disposition exige du ministre qu'il examine la possibilité d'une poursuite au pays. Le ministre a conclu que le Canada n'avait pas compétence

the appellant for the substantive offence of trafficking that was based on the conduct that occurred in Detroit on September 22, 1997. However, he went on to say that regardless of whether or not Canada had jurisdiction to prosecute the appellant for that conduct, he would defer to the greater interest of the United States. Assuming, for the sake of argument, that Canada does have jurisdiction to prosecute the appellant, the issue is whether it was reasonable for the Minister to conclude that his extradition to the United States constitutes a justifiable infringement of his s. 6(1) rights.

[43] The appellant did not press the argument before this Court that he would be entitled to plead *autrefois convict* if he were actually to be charged in Canada with the substantive offence of trafficking in relation to the transaction of September 22, 1997. Nor did he argue that the Minister's decision conflicted with Art. 4 of the Treaty, which prohibits extradition if the fugitive has already been convicted of or discharged for the alleged offence. Rather, the appellant focusses on the allegation that it would be unfair to extradite him on the trafficking charge, because he has already been prosecuted and sentenced in Canada. This, he argues, is a relevant factor to be considered in determining whether the infringement of his s. 6(1) rights can be justified under s. 1.

[44] In my view, the Minister's conclusion was not unreasonable. The appellant was not charged with the substantive offence of trafficking in relation to the transaction of September 22, 1997. Although it is true that he was charged with conspiracy to traffic in narcotics on dates that included September 22, 1997, a charge of conspiracy does not subsume the substantive offence. An individual may be convicted both of conspiracy and of the substantive offence that was the object of that conspiracy: *Sheppe v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 22. If an accused is convicted on both charges, the usual order is that the sentences be served concurrently. However, even if an accused is charged only with conspiracy, evidence that he or she actually committed the substantive offence will generally lead to a harsher sentence than if the accused had conspired to commit it but had not actually done so.

pour inculper l'appellant de l'infraction matérielle de trafic relativement aux actes commis à Detroit le 22 septembre 1997. Il a cependant ajouté qu'il s'inclinait devant l'intérêt supérieur des États-Unis à cet égard, que le Canada ait ou non compétence pour inculper l'appellant. À supposer que le Canada ait eu compétence pour poursuivre l'appellant, la question reste de savoir si le ministre pouvait raisonnablement conclure que son extradition vers les États-Unis ne constitue pas une atteinte injustifiée aux droits garantis au par. 6(1).

[43] Devant notre Cour, l'appellant n'a pas plaidé qu'il pourrait invoquer la défense d'autrefois convict s'il était effectivement inculpé au Canada de l'infraction matérielle de trafic relativement à l'opération du 22 septembre 1997. Il n'a pas non plus soutenu que la décision du ministre violait l'art. 4 du Traité, qui dispose que l'extradition ne peut être accordée si le fugitif a déjà été reconnu coupable ou acquitté des actes qui lui sont reprochés. L'appellant a plutôt prétendu qu'il serait inéquitable de l'extrader sur le fondement de l'accusation de trafic étant donné qu'il avait déjà été jugé et condamné au Canada. Il s'agit selon lui d'un élément pertinent à considérer pour déterminer si la violation de ses droits garantis au par. 6(1) peut se justifier en vertu de l'article premier.

[44] J'estime que la conclusion du ministre n'était pas déraisonnable. L'appellant n'a pas été inculpé de l'infraction matérielle de trafic en liaison avec l'opération du 22 septembre 1997. Il a certes été accusé de complot en vue du trafic de stupéfiants à différentes dates, dont le 22 septembre 1997, mais le complot n'englobe pas l'infraction matérielle. Il est possible d'être reconnu coupable à la fois du complot et de l'infraction matérielle qui en fait l'objet : *Sheppe c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 22. Si l'accusé est reconnu coupable des deux chefs, il est généralement condamné à des peines concurrentes. Toutefois, la preuve qu'une personne accusée de complot a bel et bien commis l'infraction matérielle donnera généralement lieu à une peine plus sévère que s'il y avait eu seulement complot.



[45] The Minister was of the view that the Canadian sentence did not reflect the fact that the appellant had committed the substantive offence. After reviewing the transcript of the sentencing hearing and the agreed statement of facts, the Minister noted that the sentencing judge had made no reference to the U.S. indictment and that Crown counsel had advised the court that he was seeking a *reduced* sentence in light of that indictment. Although the agreed statement of facts does make reference to the transaction of September 22, 1997, the clear implication of Crown counsel's words at the sentencing hearing was that he was not seeking to punish the appellant for the Detroit transaction precisely because he expected the appellant to be punished for that offence in the United States. The relevant part of the transcript reads as follows:

What Mr. Lake faces is prosecution with respect to this charge in the United States, in which the evidence is compelling. And the likelihood of him being convicted in the United States as a result of the events of September 22, 1997, are high. The crown has taken that into account with respect to looking at the entire situation. And that was a motivating factor as far as the crown was concerned with respect to this sentence which I acknowledge is on the low end of the range with respect to these types of offences. [A.R., at p. 85]

In my view, it was reasonable for the Minister to conclude, relying upon the transcript of the sentencing hearing, that the appellant had not already been punished for the conduct underlying the U.S. indictment.

[46] As for the adequacy of the Minister's reasons, while I agree that the Minister has a duty to provide reasons for his decision, those reasons need not be comprehensive. The purpose of providing reasons is twofold: to allow the individual to understand why the decision was made; and to allow the reviewing court to assess the validity of the decision. The Minister's reasons must make it clear that he considered the individual's submissions against extradition and must provide some basis for understanding why those submissions were rejected. Though the Minister's *Cotroni* analysis was brief in the instant case, it was in my view sufficient. The Minister is not required to provide a detailed

[45] Le ministre a estimé que la peine infligée à l'appelant au Canada ne tenait pas compte de la perpétration de l'infraction matérielle. À la lecture de la transcription de l'audience de détermination de la peine et de l'exposé conjoint des faits, il a constaté que le juge n'avait pas fait mention de l'accusation portée aux États-Unis, mais que le ministère public lui avait signalé qu'une peine *réduite* était demandée en raison de cette inculpation. Même si l'exposé conjoint des faits renvoie à l'opération du 22 septembre 1997 à Detroit, le ministère public a clairement expliqué à l'audience de détermination de la peine qu'il ne demandait pas de condamnation pour cette infraction parce qu'il s'attendait à ce qu'une peine soit infligée à l'appelant aux États-Unis. Voici l'extrait pertinent de la transcription :

[TRADUCTION] Monsieur Lake s'expose à un procès aux États-Unis sous ce chef d'accusation, et les éléments de preuve réunis contre lui sont convaincants. Et il est fort probable qu'il fasse l'objet d'une déclaration de culpabilité pour les faits du 22 septembre 1997. Le ministère public en a tenu compte en examinant l'ensemble de la situation. D'ailleurs, il s'agit d'un des motifs pour lesquels le ministère public recommande cette peine qui — je le reconnais — est plutôt clémente pour de telles infractions. [d.a., p. 85]

À mon sens, le ministre pouvait raisonnablement conclure, sur la foi de la transcription de l'audience de détermination de la peine, que l'appelant n'avait pas déjà été puni pour les faits à l'origine de l'accusation portée aux États-Unis.

[46] Par ailleurs, je conviens que le ministre est tenu de motiver sa décision, mais ses motifs ne doivent pas être exhaustifs pour être suffisants. Deux objectifs sous-tendent son obligation : permettre à l'intéressé de comprendre la décision et à la cour de révision d'apprécier le bien-fondé de celle-ci. Les motifs doivent clairement indiquer que le ministre a pris en considération les arguments défavorables à l'extradition présentés par l'intéressé et permettre de comprendre pourquoi il les a rejetés. En l'espèce, malgré son caractère succinct, l'analyse du ministre fondée sur l'arrêt *Cotroni* suffisait. Le ministre n'est pas tenu d'analyser chacun des facteurs dans le détail. Une justification axée sur les facteurs jugés

analysis for every factor. An explanation based on what the Minister considers the most persuasive factors will be sufficient for a reviewing court to determine whether his conclusion was reasonable.

[47] In the case at bar, the Minister stated that he had considered the *Cotroni* factors, and in reaching his conclusion he emphasized that the alleged conduct had occurred in the United States:

... I would yield to the superior interest of the United States of America in prosecuting this matter. The evidence alleges that Mr. Lake trafficked cocaine within the boundaries of the United States of America. The United States of America is entitled to seek to protect its own public and maintain public confidence in its laws and criminal justice system through prosecution. [A.R., at p. 17]

[48] Although the *locus delicti* may not always be determinative, in this case, there is nothing unreasonable about the Minister's conclusion. There is no other factor that would clearly outweigh the fact that the alleged conduct occurred in the United States. The appellant points to the severity of the punishment he will face upon conviction in the United States. However, this Court has upheld other decisions by the Minister to extradite individuals who face long prison sentences for drug offences: *United States of America v. Jamieson*, [1996] 1 S.C.R. 465; *United States of America v. Whitley* (1994), 94 C.C.C. (3d) 99 (Ont. C.A.), *aff'd* by and reasons adopted at [1996] 1 S.C.R. 467; *Ross v. United States of America* (1994), 93 C.C.C. (3d) 500 (B.C.C.A.), *aff'd* by and reasons adopted at [1996] 1 S.C.R. 469. The sentence does not on its own provide a sufficient basis for interfering with a decision by the Minister to surrender a fugitive for extradition. The Minister's deference to the United States owing to the fact that the alleged conduct occurred within its territory provides a sufficient basis for concluding that his decision was reasonable.

#### IV. Conclusion

[49] In light of this Court's jurisprudence, it is clear that a reviewing court owes deference to a

plus décisifs permet à la cour de révision de statuer sur la raisonnable de la conclusion.

[47] Dans la présente affaire, le ministre a affirmé avoir tenu compte des facteurs énoncés dans l'arrêt *Cotroni*. Pour arriver à sa conclusion, il a insisté sur le fait que les actes reprochés avaient eu lieu aux États-Unis :

[TRADUCTION] ... je céderais le pas à l'intérêt supérieur des États-Unis d'Amérique à poursuivre M. Lake. Il appert de la preuve que ce dernier s'est livré au trafic de cocaïne sur le territoire des États-Unis d'Amérique. L'État requérant est en droit de poursuivre afin d'assurer la protection de ses citoyens et de préserver leur confiance dans les lois et le système de justice pénale. [d.a., p. 17]

[48] Le lieu de l'infraction n'est pas toujours déterminant, mais la conclusion du ministre n'a rien de déraisonnable en l'espèce. Aucun autre élément ne l'emporte clairement sur le fait que les actes reprochés sont survenus aux États-Unis. L'appellant invoque la sévérité de la peine qu'il encourt aux États-Unis. Or, notre Cour a déjà confirmé des arrêts d'extradition visant des individus passibles de longues peines d'emprisonnement pour des infractions liées à la drogue : *États-Unis d'Amérique c. Jamieson*, [1996] 1 R.C.S. 465; *United States of America c. Whitley* (1994), 94 C.C.C. (3d) 99 (C.A. Ont.), confirmé (et motifs retenus) dans [1996] 1 R.C.S. 467; *Ross c. United States of America* (1994), 93 C.C.C. (3d) 500 (C.A.C.-B.), confirmé (et motifs retenus) dans [1996] 1 R.C.S. 469. La peine redoutée par un fugitif ne constitue pas en soi un motif suffisant de revenir sur la décision du ministre d'ordonner son extradition. Le fait que le ministre juge préférable de respecter l'intérêt prioritaire des États-Unis parce que les actes reprochés ont eu lieu dans ce pays constitue un motif suffisant de conclure à la raisonnable de sa décision.

#### IV. Conclusion

[49] Au vu de la jurisprudence de notre Cour, il ne fait aucun doute que la cour de révision doit

decision by the Minister to order surrender, including the Minister's assessment of the individual's *Charter* rights. Although the Minister must apply the proper legal principles, his decision should be upheld unless it is unreasonable. In the case at bar, the Minister identified the proper test and provided reasons that were sufficient to indicate the basis for his decision to order the appellant's surrender. In my view, his decision to extradite the appellant rather than pursue prosecution in Canada is not unreasonable. The appeal is therefore dismissed.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellant: Ruby & Edwardh, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Vancouver.*

faire preuve de déférence à l'égard de la décision du ministre d'ordonner l'extradition, y compris son appréciation des droits constitutionnels de l'intéressé. Le ministre est tenu d'appliquer les principes de droit corrects, mais sa décision ne peut être infirmée que si elle est déraisonnable. En l'espèce, le ministre a appliqué la norme juridique appropriée et donné des motifs suffisants pour expliquer sa décision d'extrader l'appelant. À mon avis, le choix de faire droit à la demande d'extradition plutôt que de poursuivre au Canada n'est pas déraisonnable. Par conséquent, le pourvoi est rejeté.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs de l'appelant : Ruby & Edwardh, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général du Canada, Vancouver.*