

Commonwealth of Puerto Rico *Appellant*;

and

Humberto Pagan Hernandez *Respondent*.

1973: May 22, 23; 1973: October 29.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin and Dickson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Extradition—Judicial review by Federal Court—Extradition judge, persona designata—“Federal board, commission or other tribunal”—“Decision or order”—Standing of demanding State to seek review of refusal of extradition—Federal Court Act, R.S.C. 1970, c. 10—Extradition Act, R.S.C. 1970, c. E-21, ss. 18, 23—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

On an information sworn by an R.C.M.P. officer, that the respondent had, while on bail on a charge of murder, left the jurisdiction of Puerto Rico and was in Canada, a warrant was issued for his apprehension. After an extradition hearing the judge discharged the respondent holding that there was no probable cause to believe him guilty of the crime charged, with the added finding that the offence was not of a political character. Application was made to the Federal Court under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 for a review of the order of the extradition judge. This application was dismissed for want of jurisdiction on the view that the matter was determined by a decision of this Court on its own jurisdiction.

Held (Abbott, Judson, Spence and Laskin JJ., dissenting): The appeal should be allowed.

Per Fauteux C.J., Martland, Ritchie, Pigeon and Dickson JJ.: A decision on the construction of the *Supreme Court Act* is not determinative of the construction of the *Federal Court Act*. The two statutes are not similarly framed and worded and s. 28 of the *Federal Court Act* contemplates a general right of review of the decisions of a “federal board, commission or other tribunal”. This right of review is applicable to “a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi judicial basis”.

Commonwealth de Puerto Rico *Appelant*;

et

Humberto Pagan Hernandez *Intimé*.

1973: les 22 et 23 mai; 1973: le 29 octobre.

Présents: Le Juge en chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Laskin et Dickson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Extradition—Examen judiciaire par la Cour fédérale—Juge d'extradition, persona designata—«Office, commission ou autre tribunal fédéral»—«Décision ou ordonnance»—Qualité de l'État pour demander l'examen de la décision refusant l'extradition—Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970, c. 10—Loi sur l'extradition, S.R.C. 1970, c. E-21, art. 18, 23—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art 11.

A la suite d'une dénonciation sous serment d'un agent de la Gendarmerie Royale du Canada, attestant que l'intimé, inculpé de meurtre et sous cautionnement avait fui hors du territoire de Puerto Rico et était au Canada, un mandat a été lancé. Après audition de la cause d'extradition, le juge a élargi l'intimé, décidant qu'il n'y avait aucune cause probable de le croire coupable du crime imputé, et ajoutant que l'infraction ne présentait pas un caractère politique. Une demande d'examen de l'ordonnance du juge d'extradition a été présentée à la Cour fédérale, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10. Cette demande a été rejetée pour défaut de compétence au motif que la question avait été réglée par une décision de cette Cour à l'égard de sa propre compétence.

Arrêt (Les Juges Abbott, Judson, Spence et Laskin étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le Juge en chef Fauteux et les Juges Martland, Ritchie, Pigeon et Dickson: Une décision sur l'interprétation de la *Loi sur la Cour suprême* n'est pas décisive de l'interprétation de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le cadre et le texte des deux lois sont différents et l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit un droit général d'examen des décisions «d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral». Ce droit d'examen s'applique à «une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

The scope of the new remedy given by the *Federal Court Act* must be ascertained by consideration of the language of the act which established a new jurisdiction in federal matters while continuing the jurisdiction formerly exercised by the Exchequer Court of Canada. The Federal Court is a "superior court" in the sense of a court having supervisory jurisdiction. This is not limited to civil matters.

An extradition judge should not be considered as excluded from the definition of "federal board, commission or other tribunal". The *Federal Court Act* is a self contained code. When the powers of an extradition commissioner are exercised by a county court judge he is not acting as a judge appointed under s. 96 of the *B.N.A. Act*, but as a *persona designata* deriving his authority from a special act of Parliament. This is especially clear since the same powers may be exercised by commissioners who are not judges.

The refusal to commit by the learned Judge was a "decision or order"; those words in s. 28(1) of the *Federal Court Act* have to be given their plain ordinary meaning and s. 18(2) of the *Extradition Act* provides that "... the judge shall order him to be discharged".

The demanding state is a "party directly affected by the decision or order" within the meaning of s. 28(2) of the *Federal Court Act*.

Section 11 of the *Interpretation Act* is especially applicable to an enactment establishing a new jurisdiction and a new remedy.

Per Abbott, Judson and Laskin JJ., *dissenting*: Prior to the passing of the *Federal Court Act*, 1970, (Can.), c. 1, there was no appeal from or any other review of the discharge of a person in extradition proceedings. Where an order of committal for extradition was made against a person, his only remedy was *habeas corpus*. There is support for the rejection of the submission that this long standing position has been abruptly reversed by general words in s. 28(1) in the scheme of the *Federal Court Act*. Undifferentiated references to federal boards, commissions or other tribunals ought not to be read as capturing extradition matters when such matters are not expressly mentioned.

L'étendue du nouveau recours accordé par la *Loi sur la Cour fédérale* doit se déterminer en tenant compte des termes employés dans la Loi, qui établit une nouvelle compétence en matière fédérale tout en maintenant la compétence antérieurement exercée par la Cour de l'Échiquier du Canada. La Cour fédérale est une «cour supérieure» au sens de cour ayant un pouvoir de surveillance. Ce pouvoir n'est pas limité aux matières civiles.

Un juge d'extradition ne doit pas être considéré comme exclu de la définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral». La *Loi sur la Cour fédérale* constitue un code complet. Lorsque les pouvoirs d'un commissaire à l'extradition sont exercés par un juge de cour de comté, il n'agit pas à titre de juge nommé en vertu de l'art. 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, mais à titre de *persona designata* tirant ses pouvoirs d'une loi spéciale du Parlement. Ceci est particulièrement clair puisque les mêmes pouvoirs peuvent être exercés par des commissaires qui ne sont pas juges.

Le refus d'incarcérer prononcé par le savant juge est une «décision ou ordonnance»; ces termes du par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* doivent être pris dans leur sens ordinaire et le par. (2) de l'art. 18 de la *Loi sur l'extradition* prévoit que «... le juge ordonne qu'il soit élargi».

L'État faisant la demande est une «partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance» selon le sens du par. (2) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'article 11 de la *Loi d'interprétation* s'applique de façon toute particulière à un texte législatif qui établit une nouvelle compétence et un nouveau recours.

Les Juges Abbott, Judson et Laskin, dissidents: Avant l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970 (Can.), c. 1, il n'y avait aucun appel ni aucune autre forme d'examen de l'élargissement d'une personne dans les procédures d'extradition. Lorsqu'une ordonnance d'incarcération en vue de l'extradition était rendue contre une personne, son seul recours était l'*habeas corpus*. Le rejet de la prétention que cette position longtemps maintenue a été brusquement renversée par les termes généraux du par. (1) de l'art. 28, trouve un appui dans l'économie de la *Loi sur la Cour fédérale*. Des mentions non différenciées des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux ne devraient pas être interprétées comme capturant les matières d'extradition quand celles-ci ne sont pas expressément mentionnées.

Per Spence J., dissenting: The position taken by the respondent that the foreign state has no status to appear on an application for review, if such review were possible, is soundly taken.

[*United States of America v. W. H. Link and H. H. Green*, [1955] S.C.R. 183; *Government of the Democratic Republic of the Congo v. Venne*, [1971] S.C.R. 997 distinguished; *Three Rivers Boatman Ltd. v. Conseil Canadien des Relations ouvrières*, [1969] S.C.R. 607; *Valin v. Langlois*, (1879), 3 S.C.R. 1; *Re MacDonald*, [1930] 1 W.W.R. 242, [1930] 2 D.L.R. 177; *Re Storgoff*, [1945] S.C.R. 526; *Re State of Wisconsin and Armstrong*, [1972] F.C. 1228; *Sedore v. Commissioners of Penitentiaries*, [1972] F.C. 898; *Lingley v. Hickman*, [1972] F.C. 171; *Re Frank David Ellis*, [1972] F.C. 1212; *Pringle v. Fraser*, [1972] S.C.R. 821; *Kipp v. Attorney General of Ontario*, [1965] S.C.R. 57; *Re Brown*, [1946] S.C.R. 536; *Gaynor and Green v. United States of America*, (1905), 36 S.C.R. 247; *C.P.R. v. Little Seminary of Ste-Thérèse*, (1889), 16 S.C.R. 606; *Godson v. The City of Toronto*, (1890), 18 S.C.R. 36; *St. Hilaire v. Lambert*, (1909), 42 S.C.R. 264; *Canadian Northern Ontario Railway v. Smith*, (1914), 50 S.C.R. 476; *Plante v. Forest*, (1936), 61 Que. K.B. 8; *Heinz v. Swartz*, [1938] 1 D.L.R. 29; *R. v. Keepers of the Peace and Justices of County of London*, (1890), 25 Q.B., 357; *Scullion v. Canadian Breweries Transport Ltd.*, [1956] S.C.R. 512; *R. v. Hemlock Park Cooperative Farm Ltd.*, [1974] S.C.R. 123 referred to].

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹, holding that that Court had no jurisdiction. Appeal allowed, Abbott, Judson, Spence and Laskin JJ. dissenting.

Gordon P. Killeen, Q.C., and *Gerald R. Morin*, for the appellant.

Clayton C. Ruby, for the respondent.

The judgment of the Chief Justice and Martland, Ritchie, Pigeon and Dickson JJ. was delivered by

¹ [1972] F.C. 1076.

Le Juge Spence, dissident: La position prise par l'intimé selon laquelle l'État étranger n'a pas qualité pour comparaître sur une demande d'examen, si pareil examen est possible, est fondée.

[Distinction faite avec les arrêts: *Les États-Unis d'Amérique c. W. H. Links et H. H. Green*, [1955] R.C.S. 183; *La République démocratique du Congo c. Venne*, [1971] R.C.S. 997. Arrêts mentionnés: *Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil Canadien des Relations ouvrières*, [1969] R.C.S. 607; *Valin c. Langlois*, (1879), 3 R.C.S. 1; *Re MacDonald*, [1930] 1 W.W.R. 242, [1930] 2 D.L.R. 177; *Re Storgoff*, [1945] R.C.S. 526; *Re State of Wisconsin and Armstrong*, [1972] C.F. 1228; *Sedore c. Commissaire des pénitenciers*, [1972] C.F. 898; *Lingley c. Hickman*, [1972] C.F. 171; *Re Frank David Ellis*, [1972] C.F. 1212; *Pringle c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821; *Kipp c. Procureur général de l'Ontario*, [1965] R.C.S. 57; *Re Brown*, [1946] R.C.S. 536; *Gaynor et Green c. États Unis d'Amérique*, [1905] 36 R.C.S. 247 *C.P.R. c. Petit séminaire de Ste. Thérèse*, (1889), 16 R.C.S. 606; *Godson c. The City of Toronto*, (1890), 18 R.C.S. 36; *St. Hilaire c. Lambert*, (1909), 42 R.C.S. 264; *Canadian Northern Ontario Railway c. Smith*, (1914), 50 R.C.S. 476; *Plante c. Forest*, (1936), 61 B.R. 8; *Heinz c. Swartz*, [1938] 1 D.L.R. 29; *R. v. Keepers of the Peace and Justices of County of London*, (1890), 25 Q.B., 357; *Scullion c. Canadian Breweries Transport Ltd.*, [1956] R.C.S. 512; *R. c. Hemlock Park Cooperative Farm Ltd.*, [1974] R.C.S. 123.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ statuant que celle-ci n'était pas compétente. Pourvoi accueilli, les Juges Abbott, Judson, Spence et Laskin étant dissidents.

Gordon P. Killeen, c.r., et *Gerald R. Morin*, pour l'appelant.

Clayton C. Ruby, pour l'intimé.

Le jugement du Juge en chef et des Juges Martland, Ritchie, Pigeon et Dickson a été rendu par

¹ [1972] C.F. 1076.

PIGEON J.—Under date October 22, 1971, an officer of the Royal Canadian Mounted Police swore an information stating that the respondent had committed a murder in the Commonwealth of Puerto Rico, one of the territories of the United States of America, that he had been arrested, charged and released on bail, that he had fled the jurisdiction and that he was presently in Canada. It was added that the United States of America would make a request to the Government of Canada for the extradition of the fugitive. A warrant of apprehension was issued by Judge Honeywell, a county court judge acting under *The Extradition Act*. After a hearing, the same judge discharged the respondent, holding that there was not probable cause to believe he was guilty of the crime charged. In his written reasons he added a finding “that the offence of murder in this case was not an offence of a political character”.

Subsequently, an application was made to the Federal Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act* by counsel for the Commonwealth of Puerto Rico who had been acting at the hearing under *The Extradition Act*. On August 2, 1972, the Federal Court of Appeal dismissed this application holding that it had no jurisdiction. This is the judgment under appeal by special leave of this Court.

The reasons for judgment in the Court below rest exclusively on the view that “the matter is determined by the decision of this Court in *The United States of America v. W. H. Link and H. H. Green*². In that case, an application for special leave to appeal under s. 41 of the *Supreme Court Act* was dismissed from the bench, the Chief Justice stating:

... that the Members of the Court were unanimously of the opinion that there was no jurisdiction, as the refusal of Chief Justice Scott was not a judgment, as defined by s. 2(d) within the meaning of s. 41 of the *Supreme Court Act*.

² [1955] S.C.R. 183.

LE JUGE PIGEON—Le 22 octobre 1971, un agent de la Gendarmerie royale du Canada a déclaré sous serment dans une dénonciation que l'intimé avait commis un meurtre dans le Commonwealth de Puerto Rico, un des territoires des États-Unis d'Amérique, qu'il avait été arrêté, inculpé et libéré sous cautionnement, qu'il avait fui du territoire et qu'il était présentement au Canada. La dénonciation ajoutait que les États-Unis d'Amérique présenteraient une demande au gouvernement du Canada en vue de l'extradition du fugitif. Un mandat d'arrestation a été lancé par le Juge Honeywell, un juge de la Cour de comté agissant en vertu de la *Loi sur l'extradition*. A la suite d'une audition, le même juge a élargi l'intimé, décidant qu'il n'y avait aucune cause probable de croire qu'il était coupable du crime imputé. Dans ses motifs écrits, il a ajouté une conclusion [TRADUCTION] «que l'infraction de meurtre en l'espèce n'était pas une infraction présentant un caractère politique».

Par la suite, une demande a été présentée à la cour d'appel fédérale, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, par l'avocat du Commonwealth de Puerto Rico, qui avait représenté ce dernier à l'audition tenue en vertu de la *Loi sur l'extradition*. Le 2 août 1972, la Cour d'appel fédérale a rejeté la demande en statuant qu'elle n'avait pas compétence. C'est de ce jugement qu'on appelle sur autorisation spéciale de cette Cour.

Les motifs de jugement de la cour d'instance inférieure reposent exclusivement sur l'opinion que «la question est réglée» par la décision de cette Cour dans l'arrêt *Les États-Unis d'Amérique c. W. H. Link et H. H. Green*². Dans cet arrêt-là, une demande d'autorisation spéciale d'interjeter appel en vertu de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême* fut rejetée, le Juge en chef déclarant:

[TRADUCTION] ... que les membres de la Cour étaient tous d'avis que la Cour n'était pas compétente, le refus du Juge en chef Scott n'étant pas, suivant la définition de l'al. d) de l'art. 2, un jugement au sens de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*.

² [1955] R.C.S. 183.

With respect, I fail to see on what basis a decision on the construction of the *Supreme Court Act* could be determinative of the construction of the *Federal Court Act*. The two statutes are not similarly framed and worded. The *Supreme Court Act* has always been concerned only with appeals from courts, although appeals from some boards were exceptionally provided for under the special statute governing each of those boards. On the contrary, s. 28 of the *Federal Court Act* contemplates a general right of review of the decisions of a "federal board, commission or other tribunal", a classification excluding courts (s. 2). This right of review is applicable to "a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

The proper scope of the new remedy must therefore be ascertained by a consideration of the language used by Parliament in the context of a statute enacted in 1970 which established a new jurisdiction in federal matters, while continuing the jurisdiction formerly exercised by the Exchequer Court of Canada. Prior to that time, it is clear that supervisory jurisdiction over federal boards was, as a rule, vested in the superior courts of the provinces (*Three Rivers Boatman Ltd. v. Conseil canadien des Relations ouvrières*³).

I do not suggest that the concluding words of s. 3 of the *Federal Court Act*: "shall continue to be a superior court of record having civil and criminal jurisdiction" are to be read as making, in federal matters, the Federal Court a "superior court" within the same meaning of that expression as applied to the superior courts of the provinces, that is courts having jurisdiction in all cases not excluded from their authority or, as Ritchie C.J. put it in *Valin v. Langlois*⁴ at p. 19, "Courts, bound to take cognizance of and execute all laws . . .". The Exchequer Court was not a "superior court" in that sense. Section 3

³ [1969] S.C.R. 607.

⁴ (1879), 3 S.C.R. 1.

Avec respect, je ne puis voir comment une décision sur l'interprétation de la *Loi sur la Cour suprême* pourrait être décisive de l'interprétation de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le cadre et le texte des deux lois sont différents. La *Loi sur la Cour suprême* a toujours uniquement visé l'appel des décisions des cours de justice, bien que l'appel des décisions de certains offices fût, par exception, autorisé par la loi spéciale régissant chacun d'eux. Au contraire, l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit un droit général d'examen des décisions «d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral», une énumération qui exclut les cours de justice (art. 2). Ce droit d'examen s'applique à «une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire».

L'étendue exacte du nouveau recours doit donc se déterminer en tenant compte des termes employés par le Parlement dans le contexte d'une loi adoptée en 1970 qui établit une nouvelle compétence en matière fédérale tout en maintenant la compétence antérieurement exercée par la Cour de l'Échiquier du Canada. Il est clair qu'auparavant le pouvoir de surveillance sur les offices fédéraux était, en règle générale, conféré aux cours supérieures des provinces (*Three Rivers Boatman Ltd. c. Conseil canadien des Relations ouvrières*³).

Je ne dis pas que les derniers mots de l'art. 3 de la *Loi sur la Cour fédérale*: «demeure une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale», doivent être interprétés comme faisant de la Cour fédérale, en matière fédérale, une «cour supérieure» au sens que possède cette expression lorsqu'elle est appliquée aux cours supérieures des provinces, c'est-à-dire à des cours qui ont compétence dans toutes les matières qui ne sont pas exclues de leur juridiction ou, pour employer les termes du Juge en chef Ritchie dans l'arrêt *Valin c. Langlois*⁴, p. 19, [TRADUCTION] «des cours tenues

³ [1969] R.C.S. 607.

⁴ (1879), 3 R.C.S. 1.

of the *Exchequer Court Act*, c. 98, described it as a "court of record" only. Its inclusion in the definition of "superior court" in the *Judges Act*, R.S.C. c. 159, s. 2 would certainly have no effect on its jurisdiction. The word "continue" in s. 3 negates any intention to turn it, under its new constitution, into a court of general jurisdiction in all federal matters. The provisions of s. 26(1) of the *Federal Court Act* also imply that the Federal Court has jurisdiction only where provided by the Act or by another federal act, whether referring to the Court "by its new name or its former name". In view of all this, it appears to me that the Federal Court is a "superior court" in the sense of a court having supervisory jurisdiction. This is a meaning often used, as appears from the numerous authorities reviewed in *Re Macdonald*⁵ and it is significant that such jurisdiction is conferred by the Act.

Provisions dealing with jurisdiction are found under two headings: "JURISDICTION OF TRIAL DIVISION" and "JURISDICTION OF FEDERAL COURT OF APPEAL". Under the first heading, s. 18 confers to the Trial Division of the Federal Court supervisory jurisdiction over "any federal board, commission or other tribunal". The language used is clearly intended to transfer this jurisdiction entirely from the superior courts of the provinces to the Federal Court. Paragraph (a) mentions declaratory relief in addition to four prerogative writs, and paragraph (b) covers "any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada . . ."

⁵ [1930] 2 D.L.R. 177.

de prendre connaissance de toutes les lois et de les appliquer . . .». La Cour de l'Échiquier n'était pas une «cour supérieure» dans ce sens-là. L'art. 3 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, c. 98, la décrivait comme une «cour d'archives» seulement. La mention de la Cour de l'Échiquier dans la définition de l'expression «cour supérieure» dans la *Loi sur les Juges*, S.R.C. c. 159, art. 2, était certainement sans portée sur sa compétence. Le mot «demeure», à l'art. 3, élimine toute intention de la transformer, par sa nouvelle constitution, en une cour de compétence générale dans toutes matières fédérales. Les dispositions du par. (1) de l'art. 26 de la *Loi sur la Cour fédérale* impliquent aussi que la Cour fédérale a compétence seulement lorsque cette loi ou une autre loi fédérale le prévoit, que la Cour y soit désignée «sous son nouveau ou sous son ancien nom». Vu tout ce qui précède, il me paraît que la Cour fédérale est une «cour supérieure» au sens d'une cour ayant un pouvoir de surveillance. C'est là un sens souvent employé, comme le démontrent les nombreux précédents étudiés dans l'arrêt *Re Macdonald*⁵, et il est significatif que pareille compétence soit conférée par la Loi.

Les dispositions concernant la compétence se trouvent sous deux intitulés: «COMPÉTENCE DE LA DIVISION DE PREMIÈRE INSTANCE» et «COMPÉTENCE DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE». Sous le premier, l'art. 18 confère à la Division de première instance de la Cour fédérale un pouvoir de surveillance sur «tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral». D'après les termes employés, on entend clairement transférer toute cette compétence des cours supérieures des provinces à la Cour fédérale. L'alinéa a) mentionne les jugements déclaratoires en plus de quatre brefs de prérogative, et l'alinéa b) s'applique à «toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada . . .»

⁵ [1930] 2 D.L.R. 177.

However, under the second heading, s. 28 in effect provides that the supervisory jurisdiction of the Federal Court is generally to be exercised, not by the Trial Division through the modes of relief heretofore available, but by means of a new remedy that is newly created and defined. This new remedy is an application to the Court of Appeal to "review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis", when the federal board, commission or tribunal

- (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
- (b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
- (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

I see no reason for reading those provisions as applicable only in civil matters. They are framed in the most general terms and they apply to a "superior court of record having *civil and criminal jurisdiction*" (s. 3). Of course, criminal jurisdiction is generally exercised by courts, not by "boards, commissions or other tribunals" and, therefore, relief must still be sought in most cases before superior courts of criminal jurisdiction in accordance with the principles laid down in *Re Storgoff*⁶. However, when the decision to be reviewed in criminal matters was made, not by a court but by a "federal board, commission or other tribunal", then, it seems to me, the clear meaning is that the jurisdiction shall be exercised by the Federal Court, not by the other superior courts. In fact, the Federal Court has exercised jurisdiction in criminal matters, not only under s. 28 in the matter of the request for extradition of *Karleton Lewis*

⁶ [1945] S.C.R. 526.

Cependant, sous le second intitulé, l'art. 28 prévoit en somme que le pouvoir de surveillance de la Cour fédérale doit généralement être exercé, non par la Division de première instance au moyen des formes de redressement jusqu'ici disponibles, mais au moyen d'un nouveau recours qui est créé et défini pour la première fois. Ce nouveau recours est une demande, à la Cour d'appel, «d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire», lorsque l'office, la commission, ou un autre tribunal fédéral

- a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
- c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Je ne vois aucune raison d'interpréter ces dispositions comme applicables seulement aux matières civiles. Elles sont conçues dans les termes les plus généraux et elles s'appliquent à «une cour supérieure d'archives ayant *compétence en matière civile et pénale*» (art. 3). Bien sûr, la compétence en matière pénale est généralement exercée par les cours de justice, non par les «offices, commissions ou autres tribunaux», et, par conséquent, il faut encore, pour obtenir un redressement, s'adresser dans la plupart des cas aux cours supérieures de juridiction criminelle conformément aux principes établis dans l'arrêt *Re Storgoff*⁶. Par contre, quand la décision à examiner en matière pénale a été rendue non par une cour de justice mais par «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral», alors, me semble-t-il, on a clairement dit que la compétence sera exercée par la Cour fédérale et non par les autres cours supérieures. En fait, la

⁶ [1945] R.C.S. 526.

*Armstrong*⁷, but also under s. 18 in *Sedore v. Commissioner of Penitentiaries*⁸, *Lingley v. Hickman*⁹ and *In re Frank David Ellis*¹⁰, citing only reported cases that have come to my attention.

The writs of *certiorari*, prohibition and *mandamus* mentioned in s. 18 of the *Federal Court Act* have always been available in civil and criminal matters without distinction. They are enumerated with *habeas corpus* under the heading "Extraordinary Remedies" in s. 708 of the *Criminal Code* which is in the following terms:

708. This Part applies to proceedings in criminal matters by way of *certiorari*, *habeas corpus*, *mandamus* and prohibition.

This wording restricting the application of Part XXIII to "*proceedings in criminal matters*" is to be contrasted with s. 18 of the *Federal Court Act* which provides that "The Trial Division has exclusive original jurisdiction (a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; . . ." The scope of this enactment is limited by reference to the persons or bodies amenable to it, not as in the *Criminal Code* by reference to the nature of the proceedings before them. To the extent that those matters are criminal, this involves a transfer to the Federal Court of the jurisdiction of the superior courts of criminal jurisdiction as against federal boards, commissions or other tribunals. In civil matters, the effect of the provision is also to take away the jurisdiction of the superior courts of the Provinces (*Pringle v. Fraser*¹¹).

⁷ [1972] F.C. 1228.

⁸ [1972] F.C. 898.

⁹ [1972] F.C. 171.

¹⁰ [1972] F.C. 1212.

¹¹ [1972] S.C.R. 821.

Cour fédérale a exercé une compétence en matière pénale, non seulement en vertu de l'art. 28 dans l'affaire de la demande d'extradition de *Karleton Lewis Armstrong*⁷, mais aussi en vertu de l'art. 18 dans les affaires *Sedore c. Commissaire des pénitentiars*⁸, *Lingley c. Hickman*⁹ et *In re Frank David Ellis*¹⁰, pour ne citer que les arrêts publiés dont j'ai pris connaissance.

Les brefs de *certiorari*, de prohibition et de *mandamus* mentionnés à l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* ont toujours été disponibles en matière civile et pénale indistinctement. Ils sont énumérés avec l'*habeas corpus* sous l'intitulé «Recours extraordinaires» à l'art. 708 du *Code criminel*, qui se lit comme suit:

708. La présente Partie s'applique aux procédures en matière criminelle sous forme de *certiorari*, d'*habeas corpus*, de *mandamus* et de prohibition.

Cette rédaction qui restreint l'application de la Partie XXIII aux «*procédures en matière criminelle*» fait contraste avec celle de l'art. 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui prévoit que «la Division de première instance a compétence exclusive en première instance (a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; . . .» La portée de ce texte est limitée suivant les personnes ou organismes qui sont visés et non, comme c'est le cas dans le *Code criminel*, suivant la nature des procédures qui ont été engagées devant eux. Dans la mesure où il s'agit de matières criminelles, cela veut dire que la compétence des cours supérieures de juridiction criminelle est transférée à la Cour fédérale envers les offices, commission ou autres tribunaux fédéraux. En matière civile, la disposition a aussi pour effet de supprimer la compétence des cours supérieures des provinces (*Pringle c. Fraser*¹¹).

⁷ [1972] C.F. 1228.

⁸ [1972] C.F. 898.

⁹ [1972] C.F. 171.

¹⁰ [1972] C.F. 1212.

¹¹ [1972] R.C.S. 821.

I cannot agree that prior to the enactment of the *Federal Court Act* there was no possible form of review of the discharge of a person in extradition proceedings. There does not appear to be any reported case in which such review was sought but, on principle, I fail to see why a *mandamus* would not have been available in a situation similar to that in which this remedy was held available against the judge who had erroneously quashed the indictment in *Kipp v. Attorney General for Ontario*¹². I am not suggesting that this is a similar case, but Parliament did not only transfer to the Trial Division of the Federal Court all available remedies against federal boards, commissions and other tribunals, it also created an extended remedy by way of a general right of review to be exercised by the Federal Court of Appeal in broadly defined cases.

It does not appear to me that an extradition commissioner or judge sitting under the *Extradition Act* should be considered as excluded from the definition of "federal board, commission or other tribunal" because the Act is a self contained code. Supervisory jurisdiction is a common law remedy which can only be excluded by explicit enactment. It is unnecessary to review the cases dealing with privative clauses which have always held them ineffective as against jurisdictional defects. I fail to see how this Act could be considered different in that respect from the other acts governing other federal agencies coming within the definition.

I also fail to see why the fact that *habeas corpus* is not mentioned in the *Exchequer Court Act* and therefore remains within the jurisdiction of superior courts of criminal jurisdiction, would make the new remedy unavailable to the person sought to be extradited. As Rinfret C. J.

¹² [1965] S.C.R. 57.

Je ne puis admettre qu'avant l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale*, il n'y ait eu aucun recours possible contre l'élargissement d'un prévenu dans des procédures d'extradition. Il ne semble y avoir aucun arrêt publié dans lequel pareil recours ait été exercé mais, en principe, je ne puis voir pourquoi un *mandamus* n'aurait pas été disponible dans une situation semblable à celle où l'on a considéré que ce recours était disponible contre le juge qui avait erronément cassé l'acte d'accusation dans l'affaire *Kipp c. Procureur général de l'Ontario*¹². Je ne veux pas dire que la présente affaire est semblable, mais le Parlement n'a pas seulement transféré à la Division de première instance de la Cour fédérale tous les recours disponibles contre les offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux, il a aussi créé un recours plus étendu en prévoyant un droit général d'examen par la Cour d'appel fédérale dans des cas définis en termes généraux.

Il ne me paraît pas qu'un juge ou un commissaire à l'extradition siégeant sous l'autorité de la *Loi sur l'extradition* doive être considéré comme exclu de la définition de «office, commission, ou autre tribunal fédéral» pour le motif que cette loi constitue un code complet. Le pouvoir de surveillance est une voie de recours de droit commun qui ne peut être exclue que par une disposition explicite. Il n'est pas nécessaire d'étudier les arrêts portant sur les clauses privatives où on les a toujours considérées inopérantes contre les vices de compétence. Je ne puis voir comment cette loi-ci pourrait être considérée comme étant différente, sous cet aspect, des autres lois régissant d'autres organismes fédéraux visés par la définition.

Je ne puis voir non plus pourquoi le fait que l'*habeas corpus* n'est pas mentionné dans la *Loi sur la Cour de l'Échiquier* et par conséquent demeure de la compétence des cours supérieures de juridiction criminelle, pourrait rendre le nouveau recours inaccessible à la personne dont

¹² [1965] R.C.S. 57.

said *In re Brown*¹³, “*habeas corpus* is not available to review the judgment . . .” It always was subject to special rules. It remains quite independent of the remedy by *certiorari* although the two may sometimes be joined, but not when there exists a right of appeal excluding *certiorari*.

It is quite true that the superior courts never had the jurisdiction contemplated in s. 28 of the *Federal Court Act*, but this is a new remedy. While, to a certain extent, it is a substitute for previously existing remedies before other courts, it is obviously much broader in scope. I can see no reason for restricting the language used because this alters a situation that has remained unchanged for a long period of time. In *Gaynor and Green v. U.S.A.*¹⁴ Sedgewick J. said (at p. 249):

. . . It would appear from the perusal of the criminal law of Canada and of cognate legislation that the whole policy of Parliament has been to prevent prolonged litigation particularly in matters of a criminal nature.

Clearly, this cannot be said of present day legislative policy. There is no necessity to review all the enactments that have enlarged and extended the right of appeal in criminal cases including the right of appeal by the Crown and retrials contrary to the common law rule. For centuries, when a man was discharged on *habeas corpus*, this was final. There is now a right of appeal under s. 719.5 of the *Criminal Code* enacted in 1965 (13-14 El. II ch. 53 s. 1).

It seems clear that an extradition commissioner is a “federal board, commission or other tribunal” because he is a person exercising jurisdiction or powers “under an Act of the Parliament of Canada” and is not “appointed under or in accordance with the law of a province or under s. 96 of the *British North America*

on demande l’extradition. Comme M. le Juge en chef Rinfret l’a dit dans l’arrêt *In re Brown*¹³ [TRADUCTION] «l’*habeas corpus* n’est pas un recours pour faire réviser le jugement . . .» Il a toujours été subordonné à des règles spéciales. Il demeure entièrement indépendant du recours par voie de *certiorari* bien que les deux puissent quelque fois être réunis, mais non lorsqu’il existe un droit d’appel excluant le *certiorari*.

Il est tout à fait vrai que les cours supérieures n’ont jamais eu la compétence prévue à l’art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais il s’agit ici d’un nouveau recours. Bien qu’il soit, dans une certaine mesure, substitué aux recours qui existaient auparavant devant d’autres cours, sa portée est évidemment beaucoup plus étendue. Je ne puis voir aucune raison de restreindre les termes employés pour le motif qu’ils modifient une situation qui est restée inchangée pendant longtemps. Dans l’arrêt *Gaynor et Green c. États-Unis d’Amérique*¹⁴, M. le Juge Sedgewick a dit, à la p. 249:

[TRADUCTION] . . . Il semble ressortir de l’étude du droit criminel canadien et de la législation connexe que la politique du Parlement a toujours été d’empêcher la prolongation des litiges, particulièrement en matière criminelle.

Il me paraît clair qu’on ne peut en dire autant de la politique actuelle. Il n’est pas nécessaire de passer en revue tous les textes qui ont élargi et étendu le droit d’appel en matière criminelle y compris le droit d’appel par le ministère public et les nouveaux procès contrairement aux principes de la *common law*. Pendant des siècles, l’élargissement sur *habeas corpus* était définitif. Il existe maintenant un droit d’appel en vertu du par. (5) de l’art. 719 du *Code criminel* adopté en 1965 (13-14 El. II, c. 53, art. 1).

Il me semble clair qu’un commissaire à l’extradition est «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral», parce qu’il est une personne exerçant une compétence ou des pouvoirs «conférés par une loi du Parlement du Canada» et n’est pas «nommé en vertu ou en conformité du droit d’une province ou en vertu de l’art. 96

¹³ [1946] S.C.R. 537.

¹⁴ (1905), 36 S.C.R. 247.

¹³ [1946] R.C.S. 537.

¹⁴ (1905), 36 R.C.S. 247.

Act 1867". However, the judge who acted on the information in this case is a county court judge, which means that he was appointed under s. 96 of the *B.N.A. Act*. Does this mean that he is excluded from the definition? In my view, the exclusion applies to such appointees when they are acting as such, that is when exercising the jurisdiction of a county court judge. This is not the case under the *Extradition Act*. When the powers of an extradition commissioner are exercised by a county court judge, he is acting as *persona designata*, that is a person deriving his authority, not from his appointment, but from a special act of Parliament.

The criteria defining the situation of a judge acting as *persona designata* were considered in numerous cases including *C.P.R. v. Little Seminary of Ste. Thérèse*¹⁵; *Gordon v. The City of Toronto*¹⁶; *St. Hilaire v. Lambert*¹⁷; *Canadian Northern Ontario Railway v. Smith*¹⁸; *Plante v. Forest*¹⁹; *Heinz v. Swartz*²⁰. It is a well established distinction and under the *Extradition Act* it is especially clear that a judge acts as *persona designata* because the same powers may be exercised by commissioners who are not judges.

Respondent contended that the appellant was not a "party directly affected by the decision or order" relying on the following words of Lord Coleridge C. H. in *R. v. Justices of the County of London*²¹ at p. 361:

... Is a person who cannot succeed in getting a conviction against another a person "aggrieved"? He may be annoyed at finding that what he thought was a breach of law is not a breach of law; but is he "aggrieved" because some one is held not to have done wrong? . . .

¹⁵ (1889), 16 S.C.R. 606.

¹⁶ (1890), 18 S.C.R. 36.

¹⁷ (1909), 42 S.C.R. 264.

¹⁸ (1914), 50 S.C.R. 476.

¹⁹ (1936), 61 Que. K.B. 8.

²⁰ [1938] 1 D.L.R. 29.

²¹ (1890), 25 Q.B. 357.

de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867». Cependant, le juge qui a rendu une décision sur la dénonciation dans la présente affaire est un juge d'une cour de comté, ce qui signifie qu'il a été nommé en vertu de l'art. 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cela signifie-t-il qu'il est exclu de la définition? A mon avis, l'exclusion s'applique à des personnes ainsi nommées quand elles agissent à ce titre, c'est-à-dire quand elles exercent la compétence d'un juge de cour de comté. Ce n'est pas le cas en vertu de la *Loi sur l'extradition*. Lorsque les pouvoirs d'un commissaire à l'extradition sont exercés par un juge de cour de comté, il agit à titre de *persona designata*, c'est-à-dire comme personne qui tire ses pouvoirs non pas de sa nomination mais d'une loi spéciale du Parlement.

Les critères qui définissent la situation d'un juge agissant à titre de *persona designata* ont été étudiés dans de nombreuses affaires, y compris *C.P.R. c. Petit séminaire de Ste-Thérèse*¹⁵; *Gordon c. The City of Toronto*¹⁶; *St. Hilaire c. Lambert*¹⁷; *Canadian Northern Ontario Railway c. Smith*¹⁸; *Plante c. Forest*¹⁹; *Heinz v. Swartz*²⁰. La distinction est bien établie et, en vertu de la *Loi sur l'extradition*, il est particulièrement clair qu'un juge y agit à titre de *persona designata* parce que les mêmes pouvoirs peuvent être exercés par un commissaire qui n'est pas juge.

L'intimé a prétendu que l'appelant n'était pas une «partie directement affectée par la décision ou l'ordonnance» en s'appuyant sur le passage suivant de Lord Coleridge, C.H., dans l'arrêt *R. v. Justices of the County of London*²¹, p. 361:

[TRADUCTION] . . . Une personne qui ne peut réussir à obtenir une déclaration de culpabilité contre une autre est-elle une personne «lésée»? Elle peut être contrariée de voir que ce qu'elle pensait être une violation de la loi n'en est pas une; mais est-elle «lésée» parce que quelqu'un est jugé innocent de tout délit? . . .

¹⁵ (1889), 16 R.C.S. 606.

¹⁶ (1890), 18 R.C.S. 36.

¹⁷ (1909), 42 R.C.S. 264.

¹⁸ (1914), 50 R.C.S. 476.

¹⁹ (1936), 61 B.R. 8.

²⁰ [1938] 1 D.L.R. 29.

²¹ (1890), 25 Q.B. 357.

I would point out that s. 749 of the old *Criminal Code* read:

749. Unless it is otherwise provided in any Act under which a conviction takes place or an order is made by a justice for the payment of money or dismissing an information or complaint, any person who thinks himself aggrieved by any such conviction or order or dismissal, the prosecutor or complainant, as well as the defendant, may appeal.

There was a similar wording in s. 761 concerning appeals by way of stated case and in *Scullion v. Canadian Breweries Transport Ltd.*²², this Court held that the further right of appeal to the Court of Appeal against *any decision* given by s. 769A (enacted by 1948 ch. 39 s. 34) availed to the complainant. Subsection (1) of s. 769A was as follows:

769A. (1) An appeal to the Court of Appeal, as defined in section one thousand and twelve, against any decision of the court under the provisions of section seven hundred and fifty-two or section seven hundred and sixty-five with leave of the Court of Appeal or a judge thereof may be taken on any ground which involves a question of law alone.

After quoting it, Kellock J. said:

As the right of appeal thus given is against *any decision* made under s. 752 or s. 765, such right is plainly conferred upon the person who was unsuccessful below, whether he was a person convicted or the complainant.

In the present case, the result of the decision reached under the *Extradition Act* was to make it impossible for the Commonwealth of Puerto Rico to make, through the United States of America, a demand for the surrender of the respondent so that he could be tried in accordance with the laws of the State. Throughout the proceedings counsel for the State has enjoyed the status of counsel for a party in accordance with established practice and I can see no

²² [1956] S.C.R. 512.

Je fais remarquer que l'art. 749 de l'ancien *Code criminel* se lisait ainsi:

749. A moins qu'il n'y soit autrement pourvu par quelque loi en vertu de laquelle une condamnation est prononcée ou un ordre est décerné par un juge de paix pour le paiement de deniers ou renvoyant une dénonciation ou plainte, quiconque se croit lésé par la condamnation ou par l'ordre, ou le renvoi, le poursuivant ou le plaignant aussi bien que le défendeur, peut interjeter appel.

Un libellé semblable se trouvait à l'art. 761 concernant les appels par voie d'exposé de cause; et dans l'arrêt *Scullion c. Canadian Breweries Transport Ltd.*²², cette Cour a conclu que le plaignant pouvait se prévaloir du droit d'en appeler ensuite à la cour d'appel de toute décision, conféré par l'art. 769A (adopté en 1948, c. 39, art. 34). Le paragraphe (1) de l'art. 769A se lisait comme suit:

769A. (1) Un appel à la Cour d'appel, telle qu'elle est définie par l'article mille douze, de toute décision de la cour aux termes de l'article sept cent cinquante-deux ou de l'article sept cent soixante-cinq, avec la permission de la cour d'appel, ou d'un juge de cette dernière, peut être interjeté pour tout motif qui comporte une question de droit seulement.

Après avoir cité ce dernier article, M. le Juge Kellock a dit:

[TRADUCTION] Puisque le droit d'appel ainsi donné est un droit d'appeler de *toute* décision rendue en vertu des articles 752 ou 765, ce droit est clairement conféré à la personne qui n'a pas eu gain de cause dans la cour d'instance inférieure, qu'elle ait été une personne déclarée coupable ou la partie plaignante.

En l'espèce présente, la décision rendue en vertu de la *Loi sur l'extradition* a eu pour résultat d'empêcher le Commonwealth de Puerto Rico de faire, par l'intermédiaire des États-Unis d'Amérique, une demande en vue de l'extradition de l'intimé afin qu'il subisse son procès conformément aux lois de l'État. Tout au long des procédures, l'avocat de l'État a joui du statut d'avocat d'une partie conformément à la pratique établie et je ne vois aucune raison pour

²² [1956] R.C.S. 512.

reason for which a foreign state would not have status for instituting proceedings under s. 28 of the *Federal Court Act* as well as under any other law. Foreign states may not as a rule be summoned before our courts against their will (*La République démocratique du Congo v. Venne*²³), but nothing prevents them from appearing as parties before our courts if they so desire. I can see no basis for the application in such cases of the rule that criminal prosecutions are instituted in the name of the Crown. This rule applies to prosecutions for crimes against our laws. In respect of crimes committed abroad, the proper prosecuting authority is the authority of the state in which the crime was committed. Of course, the Attorney-general of Canada could act in the present case by virtue of the express terms of s. 28(2) of the *Federal Court Act*, but this certainly does not exclude the right of each party to make the application.

It was strenuously contended that the refusal to commit the respondent was not a decision or order. In this respect, it should be noted that the learned judge acted under a provision of the *Extradition Act* reading as follows:

18. (2) If such evidence is not produced, the judge shall *order* him to be discharged. (Emphasis added).

No reason was advanced for reading the words "decision or order" in s. 28(1) of the *Federal Court Act* otherwise than in their plain ordinary meaning. As previously pointed out, decisions of this Court in the interpretation of the *Supreme Court Act* are of no assistance in that respect. In my view, the rule of s. 11 of the *Interpretation Act* is especially applicable to an enactment establishing a new jurisdiction and a new remedy.

11. Every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

²³ [1971] S.C.R. 997.

laquelle un État étranger n'aurait pas qualité pour intenter des procédures en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* de même qu'en vertu de toute autre loi. Règle générale, les États étrangers ne peuvent être assignés devant nos cours contre leur volonté (*La République démocratique du Congo c. Venne*²³), mais rien ne les empêche de comparaître en tant que partie devant nos cours s'ils le désirent. Je ne vois aucun motif d'appliquer dans pareilles affaires la règle que les poursuites en matière criminelle sont intentées au nom de Sa Majesté. Cette règle s'applique aux poursuites relatives aux crimes commis contre nos lois. En ce qui concerne les crimes commis à l'étranger, l'autorité habile à poursuivre est l'autorité constituée de l'État où le crime a été commis. Bien entendu, le procureur général du Canada peut agir en l'espèce en vertu des dispositions expresses du par. (2) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais ceci n'exclut certainement pas le droit de chaque partie de faire la demande.

On a énergiquement prétendu que le refus d'incarcérer l'intimé n'était pas une décision ou une ordonnance. A ce sujet, il faut remarquer que le savant juge a agi en vertu d'une disposition de la *Loi sur l'extradition* qui se lit comme suit:

18. (2) Lorsque cette preuve n'est pas produite, le juge *ordonne* qu'il soit élargi. (J'ai mis un mot en italique).

Aucune raison n'a été apportée pour donner aux termes «décision ou ordonnance» contenus dans le par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* un sens différent de leur sens ordinaire. Comme je l'ai déjà signalé, les décisions de cette Cour sur l'interprétation de la *Loi sur la Cour suprême* ne sont d'aucune utilité à cet égard. A mon avis, la règle de l'art. 11 de la *Loi d'interprétation* s'applique de façon toute particulière à un texte législatif qui établit une nouvelle compétence et un nouveau recours.

11. Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets.

²³ [1971] R.C.S. 997.

I would allow the appeal and return the case to the Federal Court of Appeal for hearing on the merits.

The judgment of Abbott, Judson and Laskin J.J. was delivered by

LASKIN J. (*dissenting*)—It is common ground in this appeal that prior to the passing of the *Federal Court Act*, 1970 (Can.), c. 1, effective June 1, 1971, there was no appeal from, or any other form of review of the discharge of a person in extradition proceedings; he was only at the risk of a renewal of such proceedings. Again, where an order of committal for extradition was made against a person, his only remedy was *habeas corpus*. This has been the law in Canada for over one hundred years, from the first enactment of an extradition statute by 1868 (Can.), c. 94, governing extradition between Canada and the United States, and for the ninety-five year period since the enactment of the first general extradition statute by 1877 (Can.), c. 25. What falls to be decided here, leave to appeal having been given, is whether the law has been changed by s. 28(1) of the *Federal Court Act*, at least where the extradition judge has refused to direct that the subject of the proceedings be held for extradition and has discharged him.

Section 28(1) reads as follows:

Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer le dossier à la Cour d'appel fédérale pour audition sur le fond.

Le jugement des Juges Abbott, Judson et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Dans ce pourvoi, les parties reconnaissent qu'avant l'adoption de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970 (Can.), c. 1, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1971, il n'y avait aucun appel ni aucune autre forme d'examen de l'élargissement d'une personne dans des procédures d'extradition; celle-ci ne pouvait être sujette qu'à une reprise de ces procédures. De même, lorsqu'une ordonnance d'incarcération en vue de l'extradition était rendue contre une personne, son seul recours était *l'habeas corpus*. Ce sont là des règles de droit qui ont été appliquées au Canada depuis plus de cent ans à partir de la première loi d'extradition, 1868 (Can.), c. 94, qui régissait l'extradition entre le Canada et les États-Unis, et depuis quatre-vingt-quinze ans à partir de l'adoption de la première loi générale sur l'extradition, 1877 (Can.), c. 25. L'autorisation d'appeler ayant été accordée, il faut déterminer en l'espèce si le droit a été changé par le par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, à tout le moins lorsque le juge d'extradition a refusé d'ordonner que le justiciable visé par les procédures soit détenu en vue de l'extradition et l'a élargi.

Le paragraphe (1) de l'art. 28 se lit comme suit:

Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

Section 2(g) of the *Federal Court Act* defines "federal board, commission or other tribunal" in these terms:

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*.

In the present case, the respondent was the subject of a request by the Commonwealth of Puerto Rico for extradition on a charge of murder. Puerto Rico was entitled to make that request to the Minister of Justice under the extradition treaty in force between Canada and the United States. An information was sworn against the respondent by a member of the Royal Canadian Mounted Police, and a hearing was held before Judge Honeywell pursuant to the *Extradition Act, R.S.C. 1970, c. E-21*. That judge found the evidence insufficient to warrant holding the respondent for extradition and he discharged him. On an application by Puerto Rico for review under s. 28(1), the Federal Court of Appeal held unanimously²⁴ relying on a judgment of this Court in *U.S.A. v. Link and Green*²⁵, that there was no "decision or order" involved in the discharge within the meaning of those words in s. 28(1), and it declined jurisdiction. The Federal Court of Appeal held in a subsequent case, *Re State of Wisconsin and*

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

L'alinéa g) de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* définit comme suit les termes «office, commission ou autre tribunal fédéral»:

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Dans la présente affaire, l'intimé faisait l'objet d'une demande d'extradition faite par le Commonwealth de Puerto Rico sur une accusation de meurtre. Puerto Rico avait le droit de faire cette demande au ministre de la Justice en vertu du traité sur l'extradition en vigueur entre le Canada et les États-Unis. Un membre de la Gendarmerie royale du Canada a souscrit une dénonciation sous serment contre l'intimé, et une audition a été tenue devant le Juge Honeywell conformément à la *Loi sur l'extradition, S.R.C. 1970, c. E-21*. Le juge a conclu que la preuve était insuffisante pour justifier l'extradition de l'intimé et il l'a élargi. Sur une demande d'examen présentée par Puerto Rico en vertu du par. (1) de l'art. 28, la Cour d'appel fédérale a décidé unanimement²⁴, en s'appuyant sur l'arrêt de cette Cour dans l'affaire *États-Unis d'Amérique c. Link et Green*²⁵ que l'élargissement n'avait comporté aucune «décision ou ordonnance» selon le sens de ces termes au par. (1) de l'art. 28, et elle a décidé qu'elle n'était pas

²⁴ [1972] F.C. 1076; (1972), 8 C.C.C. (2d) 442.

²⁵ [1955] S.C.R. 183.

²⁴ [1972] C.F. 1076; (1972), 8 C.C.C. (2d) 442.

²⁵ [1955] R.C.S. 183.

*Armstrong*²⁶, where committal for extradition was directed, that it did have jurisdiction to entertain an application for review at the suit of the detainee, and it subsequently dismissed his application on the merits in a judgment delivered on January 5, 1973. This Court refused leave to appeal on March 5, 1973, but, of course, no interference can be drawn that the refusal implied approval of the taking of jurisdiction by the Federal Court of Appeal.

I do not think that *U.S.A. v. Link and Green, supra* was determinative for the Federal Court of Appeal of the issue of its jurisdiction. It was concerned with the jurisdiction of this Court under s. 41 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1952, c. 259 to grant leave to appeal, and the fact that it arose out of an extradition matter was, in my view, merely a factor for the Court to consider. Whether *U.S.A. v. Link and Green* depended, as counsel for the appellant urged, on the fact that what was sought to be appealed was not a "judgment of the highest court of final resort in the Province . . . in which judgment can be had in the particular case", or whether it depended, as counsel for the respondent urged, on the definition of "judgment" in s. 2(d) of the *Supreme Court Act*, in either case I see nothing that bound the Federal Court of Appeal in respect of the application of s. 28(1) of its constituent Act. I am, however, of the opinion that a reason going beyond any definition of terms supports the conclusion of the Federal Court of Appeal in the present case and, further, that *Re State of Wisconsin and Armstrong, supra* was wrongly decided by that Court on the point of jurisdiction.

I take the holding of this Court in *Gaynor and Green v. U.S.A.*²⁷ to be that extradition proceedings are proceedings of a criminal character,

²⁶ (1972), 8 C.C.C. (2d) 452.

²⁷ (1905), 36 S.C.R. 247.

compétente. La Cour d'appel fédérale a statué dans une affaire subséquente, *Re State of Wisconsin and Armstrong*²⁶, dans laquelle l'incarcération en vue de l'extradition avait été ordonnée, qu'elle était compétente pour entendre une demande d'examen présentée par un détenu, qu'elle a par la suite rejetée au fond dans un jugement prononcé le 5 janvier 1973. Cette Cour a refusé d'accorder l'autorisation d'appeler le 5 mars 1973, mais, bien entendu, on ne peut en déduire que le refus impliquait l'approbation implicite de la prise de compétence de la Cour d'appel fédérale.

Je ne crois pas que l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Link et Green* soit concluant pour la Cour d'appel fédérale quant à la question de sa compétence. Cet arrêt concerne la compétence de cette Cour, en vertu de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1952, c. 259, d'accorder une autorisation d'appeler, et le fait que cette question a été soulevée en matière d'extradition est, à mon avis, simplement un facteur que la Cour devait considérer. Que l'arrêt *États-Unis d'Amérique c. Link et Green* soit fondé, comme l'avocat de l'appelant l'a soutenu, sur le fait que ce dont on voulait appeler n'était pas un «jugement de la plus haute cour de dernier ressort dans une province . . . où jugement peut être obtenu dans l'affaire en question» ou qu'il soit fondé, comme l'avocat de l'intimé l'a allégué, sur la définition du terme «jugement» à l'al. d) de l'art. 2 de la *Loi sur la Cour suprême*, dans les deux cas, je ne vois rien qui liait la Cour d'appel fédérale relativement à l'application du par. (1) de l'art. 28 ou de la loi qui l'a créée. Je suis toutefois d'avis qu'un motif allant au-delà de toute définition de termes étaye la conclusion de la Cour d'appel fédérale dans la présente affaire et que, de plus, la décision de cette dernière cour dans l'arrêt *Re State of Wisconsin and Armstrong*, précité, était erronée sur la question de la compétence.

Ce que je considère que cette Cour a décidé dans l'arrêt *Gaynor et Green c. États-Unis d'Amérique*²⁷, c'est que les procédures d'extradi-

²⁶ (1972), 8 C.C.C. (2d) 452.

²⁷ (1905), 36 R.C.S. 247.

arising as they do out of a criminal charge, and hence no appeal lay, under the relevant appeal provisions then in force, from the affirmation of a refusal of prohibition to an extradition commissioner. This characterization of extradition proceedings is quite plain under the terms of the *Extradition Act* which then, as now, preserved the right to *habeas corpus* of a fugitive who had been committed for surrender. Section 23 of the present *Extradition Act* is almost word for word with s. 17 of the original Act of 1877 and reads as follows:

A fugitive shall not be surrendered until after the expiration of fifteen days from the date of his committal for surrender, or, if a writ of habeas corpus is issued, until after the decision of the court remanding him.

Extradition proceedings involve an intimate relation between the executive and extradition judges arising out of a treaty with a foreign country which commits the executive to provide an opportunity to the foreign state to seek the return of a fugitive to answer there a charge of a crime covered by the treaty or the return of a fugitive convicted there of an extradition crime. If a fugitive is committed for extradition the Minister of Justice must be so notified by the extradition judge (see s. 19 of the Act) and it is necessary for the foreign state to make a requisition to the Minister of Justice for the surrender of the fugitive. It is for the Minister to determine if there should be a surrender, and I doubt whether mandamus would lie to compel him to that act, even in a situation not falling within ss. 21 and 22 of the *Extradition Act*, which forbids surrender in the case of a crime of a political character, or entitles the Minister on that ground to refuse it upon his determination either that the offence is of that character or that is what lies behind the proceedings. Indeed, the Minister, acting under s. 22, may discharge the fugitive from custody.

tion, qui résultent d'une accusation au criminel, sont des procédures de nature pénale, et qu'ainsi aucun appel ne pouvait être interjeté, en vertu des dispositions pertinentes aux appels en vigueur à l'époque, à l'encontre de la confirmation d'un refus d'accorder un bref de prohibition adressé à un commissaire à l'extradition. Ce caractère pénal des procédures d'extradition ressort tout à fait clairement des dispositions de la *Loi sur l'extradition* qui, à l'époque, tout comme aujourd'hui, préservait le droit à l'*habeas corpus* au profit d'un fugitif qui avait été incarcéré pour être extradé. L'article 23 de la présente *Loi sur l'extradition* est presque mot pour mot identique à l'art. 17 de la loi originelle de 1877 et se lit comme suit:

Un fugitif ne peut être livré avant l'expiration de quinze jours à compter de la date de son incarcération pour extradition, ni, s'il est décerné un bref d'*habeas corpus*, avant la décision de la cour qui l'a renvoyé en prison.

Les procédures d'extradition comportent une relation étroite entre l'Exécutif et les juges d'extradition, laquelle résulte d'un traité conclu avec un pays étranger qui oblige l'Exécutif à donner au pays étranger l'occasion de demander le retour d'un fugitif pour que ce dernier y réponde d'une accusation d'un crime visé par le traité, ou le retour d'un fugitif qui a été trouvé coupable dans le pays étranger d'un crime entraînant l'extradition. Si un fugitif a été incarcéré pour être extradé, le ministre de la Justice doit en être avisé par le juge d'extradition (voir art. 19 de la Loi) et l'État étranger doit faire une demande au ministre de la Justice en vue de l'extradition du fugitif. Il incombe au ministre de décider s'il doit y avoir extradition, et je doute qu'un *mandamus* puisse être délivré pour l'obliger à poser ce geste, même dans une situation qui ne relève pas des art. 21 et 22 de la *Loi sur l'extradition*, qui interdit l'extradition dans le cas d'un crime présentant un caractère politique ou donne au ministre le droit, pour ce motif-là, de refuser l'extradition s'il décide que l'infraction présente ce caractère ou que c'est ce qui se cache derrière les procédures. Lorsqu'il agit en

I have referred to the scheme of the Act (and it is the same scheme that we have had for some one hundred years) in order to emphasize the special character of extradition proceedings and the concern shown for the liberty of persons in Canada as against foreign claims for their surrender, supported by provisions for *habeas corpus* in favour of the fugitive and without rights of appeal or review otherwise. This policy, if I may so call it, was the subject of comment in *Gaynor and Green v. U.S.A. supra* where reference was made to the present s. 40 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19 which excludes any appeal to this Court under ss. 36, 38 or 39 in respect of, *inter alia*, judgments in a criminal cause or proceedings arising out of *habeas corpus* in an extradition matter.

I cannot accept the submission of the appellant that the policy to which I have referred has been abruptly reversed by general words in s. 28(1) when such words have ample subject matter without construing them to embrace extradition proceedings. There is support for this opinion in the scheme of the *Federal Court Act* and, particularly in the specification of jurisdiction of the Trial Division and of the Federal Court of Appeal, and in the interaction of the jurisdiction of each under ss. 18 and 28(1) to review decisions of a "federal board, commission or other tribunal".

None of the specified classes of jurisdiction reposed in the Trial Division under the *Federal Court Act* deal with jurisdiction in criminal matters. True enough, the Federal Court (consisting of two divisions, trial and appeal) is, by s. 3, declared to be a continuation of the Exchequer Court of Canada and to continue to be a supe-

vertu de l'art. 22, le ministre peut même élargir le fugitif.

Je me suis reporté à l'économie de la Loi (et elle n'a pas changé depuis quelque cent ans) afin de souligner le caractère spécial qu'on reconnaît aux procédures d'extradition et l'intérêt qu'on manifeste pour la liberté des personnes au Canada vis-à-vis de demandes étrangères en vue de leur extradition, avec le soutien de dispositions prévoyant l'*habeas corpus* en faveur du fugitif et sans prévoir de droits d'appel ou d'examen à part ça. Cette politique, si je puis l'appeler ainsi, a fait l'objet de commentaires dans l'arrêt *Gaynor et Green c. États-Unis d'Amérique*, dans lequel mention a été faite de l'actuel art. 40 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C.1970, c. S-19, qui exclut tout appel à cette Cour en vertu des art. 36, 38 ou 39 pour ce qui a trait, notamment, à des jugements rendus dans une cause au criminel ou à des procédures relatives à l'*habeas corpus* en matière d'extradition.

Je ne puis accepter la prétention de l'appelant suivant laquelle la politique dont j'ai fait mention a été brusquement renversée par les termes généraux du par. (1) de l'art. 28 quand ces termes peuvent avoir un objet suffisamment vaste sans qu'on ait à les interpréter de façon à comprendre les procédures d'extradition. Cette opinion trouve un appui dans l'économie de la *Loi sur la Cour fédérale* et, en particulier, dans la délimitation des compétences de la Division de première instance et de la Cour d'appel fédérale, ainsi que dans l'interaction des compétences de chacune pour examiner, en vertu de l'art. 18 et du par. (1) de l'art. 28, les décisions d'un «office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral».

Aucune des catégories mentionnées de compétence dévolues à la Division de première instance en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* n'a trait à une compétence en matière pénale. Bien sûr, la Cour fédérale (consistant en deux divisions, première instance et appel), par l'art. 3, est déclarée être la continuation de la Cour de

rior court of record having civil and criminal jurisdiction. This, however, represents merely a capacity to exercise criminal jurisdiction when conferred. The Exchequer Court of Canada originated as a statutory court respecting claims by or against the Crown in right of Canada (see 1875 (Can.), c. 38, and 1887 (Can.), c. 16) with no general common law jurisdiction and no criminal jurisdiction. It first acquired criminal jurisdiction in 1960 under amendments to the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 314, made by 1960 (Can.), c. 45, ss. 17 and 19. The conferring of the particular criminal jurisdiction was accompanied by a provision (which became s. 46(1) of R.S.C. 1970, c. C-23) that "for the purposes of such prosecution or other proceedings the Exchequer Court of Canada has all the powers and jurisdiction of a superior court of criminal jurisdiction under the *Criminal Code* and under this Act". I refer to the judgment of this Court in *The Queen v. Hemlock Park Co-Operative Farm Ltd.*²⁸, where there is a discussion by Pigeon J. of certain aspects of this new jurisdiction.

The foregoing provision in the 1960 amendments to the *Combines Investigation Act* appears to be the source of the reference in s. 3 of the *Federal Court Act* that the Federal Court shall continue to be a superior court of record having civil and criminal jurisdiction. It has, indeed, a very limited character as a court of criminal jurisdiction. The jurisdiction originally reposed in the Exchequer Court, as carried into s. 46 of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, was transferred to the Trial Division of the Federal Court by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65, item 9, and there was added a provision for an appeal to the Federal Court of Appeal, with a further appeal to this Court. I know of no other jurisdiction of a criminal

²⁸ [1974] S.C.R. 123.

l'Échiquier du Canada et demeure une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale. Ceci ne représente toutefois que le pouvoir d'exercer une compétence en matière pénale que lorsque cette compétence est conférée. A l'origine, la Cour de l'Échiquier du Canada était une cour créée par la loi pour entendre les réclamations faites par ou contre la Couronne du Chef du Canada (voir 1875 (Can.), c. 38, et 1887 (Can.), c. 16) et n'avait aucune compétence générale de droit commun ni aucune compétence en matière pénale. Elle a pour la première fois acquis une compétence en matière pénale en 1960, en vertu des modifications apportées à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1952, c. 314, par la loi 1960 (Can.), c. 45, art. 17 et 19. L'attribution de cette compétence particulière en matière pénale était accompagnée d'une disposition (qui est devenue le par. (1) de l'art. 46 des S.R.C. 1970, c. C-23) selon laquelle «aux fins de telles poursuites ou autres procédures, la Cour de l'Échiquier possède tous les pouvoirs et toute la juridiction d'une cour supérieure de juridiction criminelle selon le *Code criminel* et selon la présente loi». Je mentionne le jugement de cette Cour dans l'affaire *La Reine c. Hemlock Park Co-Operative Farm Ltd.*²⁸, dans lequel M. le Juge Pigeon commente certains aspects de cette nouvelle compétence.

La disposition ci-dessus dans les modifications de 1960 à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* paraît être la source de la motion dans l'art. 3 de la *Loi sur la Cour fédérale* que la Cour fédérale demeure une Cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale. En fait, son caractère de cour ayant compétence en matière pénale est très limité. La compétence originellement attribuée à la Cour de l'Échiquier, telle qu'elle a été transposée dans l'art. 46 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23, a été transférée à la Division de première instance de la Cour fédérale par l'item n° 9 de l'art. 65 du c. 10 du 2^e Supp. des S.R.C. 1970, où on a ajouté une disposition prévoyant un appel à la Cour d'appel

²⁸ [1974] R.C.S. 123.

character that has been reposed in the Federal Court in either of its divisions. Accordingly, I would find it strange that jurisdiction in extradition matters can be comprehended, by a side-wind so to speak, within s. 28(1).

If there is such jurisdiction that has been conferred in such an exceptional manner, I cannot see any basis for the distinction that the Federal Court of Appeal has made between review where there has been a committal and no review where there has been a discharge. If the whole matter is not there, I would find it difficult to accept a situation where the half that is there is in respect of a person who has been committed for extradition. He is already protected by a right to resort to *habeas corpus* under s. 23 of the *Extradition Act*; and if it cannot be said (as I think it cannot) that this right is implicitly displaced by s. 28(1) of the *Federal Court Act* I see no merit in a view that seeks to provide a somewhat parallel remedy by invocation of very general words while denying any remedy at all under the same words where there has been a discharge.

Section 27 of the *Federal Court Act* confers a straight right of appeal to the Federal Court of Appeal from final and interlocutory judgments of the Trial Division. Applications for review under s. 28(1), having regard to the wide grounds of review do not differ materially from appeals; but the scope of review distinguishes the jurisdiction of the Federal Court of Appeal over decisions of judicial or quasi-judicial federal boards, commissions or other tribunals from the prerogative writ jurisdiction conferred upon the Trial Division by s. 18. There is, even apart from the difference in scope of review, the displacing phrase with which s. 28(1) begins, namely, "Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act", and the displacement of the Trial Division is emphasized by s.

fédérale, ainsi qu'un appel subséquent à cette Cour. Je ne connais pas d'autre compétence en matière pénale qui ait été attribuée à la Cour fédérale dans l'une ou l'autre de ses divisions. Par conséquent, je trouve étrange qu'une compétence en matière d'extradition puisse être englobée, par le côté pour ainsi dire, dans le par. (1) de l'art. 28.

S'il existe pareille compétence qui a été attribuée d'une manière aussi exceptionnelle, je ne vois pas comment justifier la distinction que la Cour d'appel fédérale a faite entre examen quand il y a eu incarcération et absence d'examen quand il y a eu élargissement. Si toute la matière n'y est pas présente, il serait difficile selon moi d'accepter une situation où la moitié qui s'y trouve se rapporte à une personne qui a été incarcérée pour être extradée. Elle est déjà protégée par le droit de recourir à l'*habeas corpus* en vertu de l'art. 23 de la *Loi sur l'extradition*; et si on ne peut pas dire (comme je crois qu'on ne peut pas le dire) que ce droit est implicitement déplacé par le par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je ne vois aucun fondement au point de vue par lequel on cherche à offrir un recours quelque peu parallèle en invoquant des termes très généraux tout en niant tout recours que ce soit en vertu des mêmes termes lorsqu'il y a eu élargissement.

L'article 27 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère un droit d'appel direct à la Cour d'appel fédérale à l'encontre des jugements finals et interlocutoires de la Division de première instance. Compte tenu des larges motifs d'examen, les demandes d'examen prévues au par. (1) de l'art. 28 ne sont pas substantiellement différentes des appels; mais l'étendue du droit d'examen distingue la compétence que possède la Cour d'appel fédérale à l'égard des décisions d'offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux judiciaires ou quasi judiciaires, de la compétence conférée par l'art. 18 à la Division de première instance à l'égard des brefs de prerogative. Il y a, indépendamment même de la différence dans l'étendue du droit d'examen, l'expression *boutoir* par laquelle débute le par.

28(3). I do not read s. 18 as conferring jurisdiction upon the Trial Division to interfere by any of the prerogative writs with decisions in criminal matters; it is aimed at federal administrative agencies, although without limitation to agencies of a judicial or quasi-judicial nature. Similarly, having regard to the interaction of ss. 18 and 28(1), I do not view s. 28(1) as involving review of decisions or orders in criminal matters.

Although issue was taken by counsel for the respondent with the right of Puerto Rico to apply for review, the contention being that it was not a "party directly affected" within s. 28(3), I do not think that a ruling in favour of Puerto Rico's standing to invoke s. 28(1) carries the appellant over the main hurdle to which I have alluded. Similarly with a holding that an extradition judge comes within the definition of a "federal board, commission or other tribunal". It is one thing to do what ss. 18 and 28(1) have done, that is to transfer out of the provincial superior courts the jurisdiction that they theretofore had to review decisions of federal administrative agencies. It is quite another thing to read the transferring words, merely because of their generality, as endowing the Federal Court of Appeal with a jurisdiction that the provincial superior courts never had.

The *Extradition Act* has been since its enactment a self-contained code. There is no common law of extradition as there is a common law of judicial review of the decisions of administrative agencies. Hence, undifferentiated references, as in ss. 18 and 28(1), to federal boards, commissions or other tribunals ought not to be read as capturing extradition

(1) de l'art. 28, à savoir, «Nonobstant l'art. 18 ou les dispositions de toute autre loi», et le par. (3) de l'art. 28 met en évidence l'éviction de la Division de première instance. Je n'interprète pas l'art. 18 comme conférant à la Division de première instance la compétence d'intervenir au moyen de tout bref de prérogative dans des décisions rendues en matière pénale; cet article vise les agences administratives fédérales sans toutefois se limiter aux agences de nature judiciaire ou quasi judiciaire. De même, tenant compte de l'interaction de l'art. 18 et du par. (1) de l'art. 28, je ne considère pas que le par. (1) de l'art. 28 vise l'examen de décisions ou ordonnances rendues en matière pénale.

Bien que l'avocat de l'intimé ait mis en question le droit de Puerto Rico de présenter une demande d'examen, en prétendant que Puerto Rico n'était pas une «partie directement affectée» au sens du par. (3) de l'art. 28, je ne crois pas que décider que Puerto Rico a qualité pour invoquer le par. (1) de l'art. 28 fait franchir à l'appelant l'obstacle principal dont j'ai parlé. Il en va de même d'une décision selon laquelle un juge d'extradition serait visé par la définition des mots «office, commission ou autre tribunal fédéral». C'est une chose que de faire ce que l'art. 18 et le par. (1) de l'art. 28 ont fait, c'est-à-dire, de transférer hors des cours supérieures provinciales la compétence qu'elles avaient jusqu'alors d'examiner les décisions des agences administratives fédérales. C'est une chose tout à fait différente que d'interpréter les termes entraînant transfert de compétence, simplement à cause de leur généralité, comme conférant à la Cour fédérale une compétence que les cours supérieures provinciales n'ont jamais eue.

Depuis son adoption, la *Loi sur l'extradition* a constitué un code complet. Il n'y a pas de droit commun de l'extradition comme il y a un droit commun de l'examen judiciaire des décisions des agences administratives. Par conséquent, des mentions non différenciées, comme à l'art. 18 et au par. (1) de l'art. 28, des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux, ne

matters when there is no express mention thereof in the definition of such agencies.

For the foregoing reasons I am of the opinion that the Federal Court of Appeal is without jurisdiction to entertain an application to review either the discharge or the committal of a person in extradition proceedings taken against him. I would, accordingly, dismiss the appeal.

SPENCE J. (*dissenting*)—I have had the opportunity to read the reasons for judgment of my brother Laskin and I agree with him that the appeal should be dismissed for the reasons which he has given. However, I do not wish to be understood to be of the opinion that the decision of this Court in *Gaynor and Green v. U.S.A.*²⁹ was not, at any rate, a very persuasive authority to the Federal Court of Appeal that a refusal of a commissioner under the *Extradition Act* to hold an accused for extradition was not a matter subject to review under the provisions of 28(1) of the *Federal Court Act*. On the other hand, I am of the opinion that the decision of this court in the *Gaynor and Green* case might well be sound authority for the view that such a refusal was no more a decision under the provisions of the *Federal Court Act* than it was a judgment under the provisions of s. 41 of the *Supreme Court Act*.

I am also of the view that the position taken by the respondent in the present case in this Court that the foreign state has no status to appear on an application for review, if such review were possible, is soundly taken and that the applicant for such review should have been either the informant or more probably the Attorney General for Canada. It is unnecessary in the present case to base the decision of this Court on that point and I merely mention it at the present time.

²⁹ (1905), 36 S.C.R. 247.

devraient pas être interprétées comme capturant les matières d'extradition quand celles-ci ne sont pas expressément mentionnées dans la définition de pareilles agences.

Pour les motifs ci-dessus, je suis d'avis que la Cour d'appel fédérale n'est pas compétente pour connaître d'une demande d'examen de l'élargissement ou de l'incarcération d'une personne dans des procédures d'extradition intentées contre cette personne. Par conséquent, je rejetterais le pourvoi.

LE JUGE SPENCE (*dissident*)—J'ai eu l'occasion de lire les motifs de jugement de mon collègue le Juge Laskin et je suis d'accord avec lui que le pourvoi devrait être rejeté pour les motifs qu'il a donnés. Cependant, je ne veux pas donner l'impression d'être d'avis que la décision de cette Cour dans l'arrêt *Gaynor et Green c. États-Unis d'Amérique*²⁹ n'était pas, de toute façon, pour la Cour d'appel fédérale, un précédent très convaincant à l'appui de la thèse qu'un refus d'un commissaire, en vertu de la *Loi sur l'extradition*, de détenir un accusé en vue de son extradition n'est pas une matière susceptible d'examen en vertu des dispositions du par. (1) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. D'autre part, je suis d'avis que la décision de cette Cour dans l'arrêt *Gaynor et Green* pourrait bien constituer un précédent sûr à l'appui de l'opinion selon laquelle pareil refus n'est pas plus une décision en vertu des dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* qu'il n'était un jugement en vertu des dispositions de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour suprême*.

Je suis aussi d'avis que la position prise par l'intimé en l'espèce présente devant cette Cour, selon laquelle l'État étranger n'a pas qualité pour comparaître sur une demande d'examen, si pareil examen est possible, est fondée et que le requérant demandant pareil examen aurait dû être soit le dénonciateur soit, plus probablement, le procureur général du Canada. Il n'est pas nécessaire en l'espèce de baser la décision de cette Cour sur ce point-là et je ne fais maintenant que le mentionner.

²⁹ (1905), 36 R.C.S. 247.

Appeal allowed, ABBOTT, JUDSON, SPENCE and LASKIN, JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Soloway, Wright, Houston, Killeen & Greenberg, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Clayton C. Ruby, Toronto.

Appel accueilli, les JUGES ABBOTT, JUDSON, SPENCE et LASKIN, étant dissidents.

Procureurs de l'appelant: Soloway, Wright, Houston, Killeen & Greenberg, Ottawa.

Procureur de l'intimé: Clayton C. Ruby, Toronto.