

T-2024-01
2002 FCT 367

T-2024-01
2002 CFPI 367

Arthur Froom (*Applicant*)

v.

The Minister of Justice (*Respondent*)

INDEXED AS: FROOM v. CANADA (MINISTER OF JUSTICE)
(T.D.)

Trial Division, Lafrenière P.—Toronto, March 27 and April 2, 2002.

Extradition — Motion to strike application for judicial review of authority to proceed issued by Minister of Justice under Extradition Act, s. 15 — Authority to proceed not subject to judicial review absent allegation of violation of constitutionally protected rights, mala fides, flagrant impropriety — Discretionary decision preliminary step in process, not resulting in deprivation of fundamental justice — Moreover Extradition Act setting out comprehensive procedural regime ousting Court's jurisdiction — Motion allowed.

Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Minister of Justice issuing authority to proceed under Extradition Act, s. 15 — Extradition Act setting out comprehensive procedural regime ousting Court's jurisdiction — Parliament intended extradition proceedings to be dealt with expeditiously by provincial superior courts — Application for judicial review in respect of authority to proceed struck out as could not possibly succeed.

Administrative Law — Judicial Review — Authority to proceed issued by Minister of Justice under Extradition Act, s. 15 not amenable to judicial review — Only preliminary step in process which guarantees procedural fairness to person impacted — Decision not resulting in deprivation of fundamental justice — Curial deference owed to Minister's discretionary decision, absent allegation of violation of constitutionally protected rights, mala fides, flagrant impropriety.

Practice — Pleadings — Motion to Strike — Application for judicial review of authority to proceed issued by Minister of Justice under Extradition Act, s. 15 — Judicial review

Arthur Froom (*demandeur*)

c.

Le ministre de la Justice (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: FROOM c. CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)
(1^{re} INST.)

Section de première instance, protonotaire Lafrenière—
Toronto, 27 mars et 2 avril 2002.

Extradition — Requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance pris par le ministre de la Justice conformément à l'art. 15 de la Loi sur l'extradition — L'arrêté introductif d'instance n'est pas assujéti au contrôle judiciaire en l'absence d'allégation de violation des droits constitutionnels, de mauvaise foi ou d'erreur flagrante — La décision discrétionnaire n'est qu'une étape préliminaire dans le processus, elle n'a pas eu pour effet de nier des droits de justice fondamentale — Par ailleurs, la Loi sur l'extradition prévoit un régime procédural complet qui dépossède la Cour de sa compétence — Requête accueillie.

Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Le ministre de la Justice a pris un arrêté introductif d'instance conformément à l'art. 15 de la Loi sur l'extradition — La Loi sur l'extradition prévoit un régime procédural complet qui dépossède la Cour de sa compétence — Le législateur a voulu que les cours supérieures provinciales règlent rapidement les procédures d'extradition — La demande de contrôle judiciaire concernant l'arrêté introductif d'instance est radiée puisqu'elle n'a aucune chance d'être accueillie.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — L'arrêté introductif d'instance pris par le ministre de la Justice conformément à l'art. 15 de la Loi sur l'extradition n'est pas assujéti au contrôle judiciaire — Il n'est qu'une étape préliminaire dans un processus qui garantit l'équité procédurale à la personne visée — La décision n'a pas eu pour effet de nier des droits de justice fondamentale — Une retenue judiciaire est exercée à l'égard de la décision discrétionnaire du ministre, en l'absence d'allégation de violation de droits constitutionnels, de mauvaise foi ou d'erreur flagrante.

Pratique — Actes de procédure — Requête en radiation — Demande de contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance pris par le ministre de la Justice conformément à

application having no possibility of success — Authority to proceed not subject to judicial review — Extradition hearing process constituting more than adequate alternative remedy, ousting Court's jurisdiction — Motion allowed.

This was a motion to strike the application for judicial review of an authority to proceed issued by the Minister of Justice. *Extradition Act*, subsection 15(1) permits the Minister, after being satisfied that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) have been met, to issue an authority to proceed. Those provisions relate to the length of imprisonment that may be imposed for the offences in respect of which extradition is requested, or that remains to be served in the case of a person who has already been sentenced to imprisonment. The applicant is an American citizen who resides in Canada. The United States of America requested his extradition for prosecution in the U.S.A. for federal fraud offences. The Minister determined the Canadian offences which corresponded to the conduct alleged against the applicant and issued the authority to proceed. The applicant was arrested but subsequently released on recognizance.

The issues were: (1) whether the issuance of an authority to proceed is subject to judicial review; and (2) if the Court has jurisdiction to review the Minister's decision, whether an adequate alternative remedy was available to the applicant.

Held, the motion should be allowed.

A notice of application should be struck out only where it is "so clearly improper as to be bereft of any possibility of success."

(1) The Minister's decision to issue an authority to proceed pursuant to *Extradition Act*, section 15 is akin to the exercise of discretion by the Attorney General of prosecutorial functions, such as preferring an indictment. Both decision makers are vested with broad discretionary powers to effectively discharge their high constitutional duties within the criminal justice system. Their decision, although significant, is only a preliminary step in a process which guarantees procedural fairness to the person impacted. Moreover, the decision maker is also ultimately accountable to either Parliament or the legislature, and not the courts. Just as prosecutorial discretion should not be subject to judicial review absent evidence of bad faith, similar curial deference should be given to the Minister's discretionary decision made pursuant to *Extradition Act*, section 15. Administrative law

l'art. 15 de la Loi sur l'extradition — La demande de contrôle judiciaire n'a aucune chance d'être accueillie — L'arrêté introductif d'instance n'est pas assujéti au contrôle judiciaire — Le processus qui régit l'audition de la procédure d'extradition constitue un recours subsidiaire amplement adéquat qui dépossède la Cour de sa compétence — Requête accueillie.

Il s'agit d'une requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire d'un arrêté introductif d'instance pris par le ministre de la Justice. Le paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'extradition* permet au ministre, s'il est convaincu que les conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3) sont remplies, de prendre un arrêté introductif d'instance. Ces dispositions se rapportent à la durée de l'emprisonnement qui peut être imposé pour les infractions mentionnées dans la demande d'extradition, ou qui reste à purger dans le cas d'une personne déjà condamnée à une peine d'emprisonnement. Le demandeur est un citoyen américain qui habite au Canada. Les États-Unis d'Amérique ont demandé son extradition afin qu'il y subisse son procès, parce qu'il aurait commis des infractions fédérales de fraude. Le ministre a déterminé les infractions punissables au Canada qui correspondent à la conduite alléguée du demandeur, et il a pris l'arrêté introductif d'instance. Le demandeur a été arrêté, mais il a ensuite été libéré après avoir souscrit un engagement.

Les questions en litige consistent à savoir: 1) si la prise de l'arrêté introductif d'instance est susceptible de contrôle judiciaire; et 2) dans le cas où la Cour aurait compétence pour examiner la décision du ministre, si le demandeur a accès à un recours subsidiaire adéquat.

Jugement: la requête doit être accueillie.

Un avis de demande ne devrait être radié que lorsqu'il est «manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli».

1) La décision du ministre de prendre un arrêté introductif d'instance conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'extradition* s'apparente au pouvoir discrétionnaire que le procureur général exerce dans son rôle de poursuivant, par exemple la présentation d'un acte d'accusation. Les deux décideurs sont investis de larges pouvoirs discrétionnaires pour pouvoir remplir efficacement leurs importants devoirs constitutionnels dans le cadre du système de justice pénale. Leur décision, bien qu'importante, n'est qu'une étape préliminaire dans un processus qui garantit l'équité procédurale à la personne visée. En bout de ligne, le décideur est responsable devant le Parlement ou la législature, et non devant les tribunaux. Tout comme le pouvoir discrétionnaire du poursuivant ne devrait pas être susceptible de contrôle judiciaire en l'absence d'une preuve de mauvaise foi, une

principles only come into play when a person's fundamental rights, privileges or interests are finally or significantly affected by the decision. The Minister's decision to issue an authority to proceed did not result in any deprivation of fundamental justice. The applicant retained the right to challenge both its validity and sufficiency within the extradition process. In the absence of any allegation of violation of constitutionally protected rights, or of any conduct that could be construed as evidence of *mala fides* or flagrant impropriety on the Minister's part, the authority to proceed was not a decision amenable to judicial review.

(2) Moreover, the *Extradition Act* sets out a comprehensive procedural regime which ousts the Court's jurisdiction. The extradition hearing process with its right to appeal, the right to make submissions to the Minister, and the right to judicially review the Minister's surrender order, constitutes a more than adequate alternative remedy. Parliament intended that the extradition proceedings be dealt with by the provincial superior courts expeditiously so that Canada may promptly meet its international obligations. The extradition procedure contemplated by the *Extradition Act* is not only an adequate alternative forum, but is the only forum available to the applicant to deal with the issues raised herein. The application for judicial review could not possibly succeed.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 18.
Extradition Act, S.C. 1999, c. 18, ss. 3(1)(a), (3), 15(1).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 384.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc., [1995] 1 F.C. 588; (1994), 58 C.P.R. (3d) 209; 176 N.R. 48 (C.A.); *R. v. Baptiste*, [2000] O.J. No. 528 (S.C.J.) (QL); *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 228 N.R. 8 (F.C.A.).

retenue judiciaire similaire devrait être appliquée à la décision discrétionnaire que le ministre prend en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*. Les principes de droit administratif entrent en jeu uniquement lorsque la décision a une incidence sur les droits fondamentaux, les privilèges ou les intérêts d'une personne, d'une manière définitive ou importante. La décision du ministre n'a pas eu pour effet de nier des droits de justice fondamentale. Le demandeur a conservé le droit de contester la validité et la suffisance de l'arrêté dans le cadre du processus d'extradition. En l'absence de toute allégation de violation de droits constitutionnels, ou de toute conduite pouvant être interprétée comme une preuve de mauvaise foi ou d'erreur flagrante de la part du ministre, l'arrêté introductif d'instance n'est pas une décision assujettie au contrôle judiciaire.

2) Par ailleurs, la *Loi sur l'extradition* prévoit un régime procédural complet qui dépossède la Cour de sa compétence. Le processus qui régit l'audition de la demande d'extradition, processus comprenant le droit d'interjeter appel, le droit de présenter des observations au ministre et le droit de demander la révision judiciaire de l'ordonnance d'extradition prise par le ministre, constitue un recours subsidiaire amplement adéquat. Le législateur a voulu que les cours supérieures provinciales règlent rapidement les procédures d'extradition afin que le Canada puisse s'acquitter promptement de ses obligations internationales. La procédure d'extradition envisagée dans la *Loi sur l'extradition* constitue non seulement un cadre subsidiaire approprié, mais il est le seul dont le demandeur dispose pour présenter les questions soulevées en l'espèce. La demande de contrôle judiciaire n'a aucune chance d'être accueillie.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 18.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
Loi sur l'extradition, L.C. 1999, ch. 18, art. 3(1)(a), (3), 15(1).
Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 384.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc., [1995] 1 C.F. 588; (1994), 58 C.P.R. (3d) 209; 176 N.R. 48 (C.A.); *R. c. Baptiste*, [2000] O.J. n° 528 (C.S.J.) (QL); *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 288 N.R. 8 (C.A.F.).

CONSIDERED:

Federal Republic of Germany v. Schreiber, [2000] O.J. No. 2618 (S.C.J.) (QL).

MOTION to strike out the application for judicial review of an authority to proceed issued by the Minister under *Extradition Act*, section 15. Motion allowed.

APPEARANCES:

Lorne Waldman and *David B. Cousins* for applicant.

Dale L. Yurka, *M. Sean Gaudet*, and *Lara M. Speirs* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

David B. Cousins, Toronto and *Jackman, Waldman & Associates*, Toronto for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order and order rendered in English by

LAFRENIÈRE P.:

Introduction

[1] This motion is brought by the respondent, Minister of Justice (the Minister), for an order striking out the notice of application issued November 13, 2001, without leave to amend, and for judgment dismissing the application with costs to the Minister.

[2] As alternative relief, the Minister seeks an order striking out certain paragraphs from the notice of application and the affidavit of the applicant, as well as leave to file the respondent's affidavit material beyond the time limits set out in the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] and an order that the application proceed as a specially managed proceeding pursuant to rule 384.

[3] The parties agreed at the hearing of the motion that it would be more efficient to await disposition of the Minister's request to strike out the application before

DÉCISION EXAMINÉE:

Federal Republic of Germany v. Schreiber, [2000] O.J. n° 2618 (C.S.J.) (QL).

REQUÊTE en radiation de la demande de contrôle judiciaire de l'arrêté introductif d'instance pris par le ministre conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*. Requête accueillie.

ONT COMPARU:

Lorne Waldman et *David B. Cousins* pour le demandeur.

Dale L. Yurka, *M. Sean Gaudet*, et *Lara M. Speirs* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

David B. Cousins, Toronto, et *Jackman, Waldman & Associés*, Toronto, pour le demandeur.

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

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus par

LE PROTONOTAIRE LAFRENIÈRE:

Introduction

[1] Il s'agit d'une requête présentée par l'intimé, le ministre de la Justice (le ministre), pour obtenir une ordonnance visant à radier l'avis de demande délivré le 13 novembre 2001, sans autorisation de le modifier, et un jugement rejetant la demande avec dépens en faveur du ministre.

[2] À titre subsidiaire, le ministre sollicite une ordonnance visant à radier certains paragraphes de l'avis de demande et de l'affidavit du demandeur, en plus d'une autorisation permettant de déposer des affidavits de l'intimé après le délai prescrit dans les *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106] et d'une ordonnance visant à gérer la demande à titre d'instance à gestion spéciale conformément à la règle 384.

[3] Les parties ont convenu à l'audience qu'il serait plus efficace d'attendre qu'il soit statué sur la demande du ministre de radier la demande principale, avant

dealing with the alternative relief. Submissions of counsel were therefore confined to the question as to whether the notice of application ought to be struck in its entirety. The balance of the relief requested by the Minister was adjourned pending a determination of this question.

Facts

[4] An application for judicial review was brought by the applicant, Arthur Froom (Froom) on November 13, 2001 in respect of an authority to proceed issued on July 3, 2001 by the Minister pursuant to subsection 15(1) of the *Extradition Act* [S.C. 1999, c. 18] (the authority to proceed). The authority to proceed was signed by Barbara Kothe, counsel in the International Legal Assistance Group of the Department of Justice Canada.

[5] The Minister's discretion to issue an authority to proceed is set out in subsection 15(1) of the *Extradition Act*:

15. (1) The Minister may, after receiving a request for extradition and being satisfied that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) are met in respect of one or more offences mentioned in the request, issue an authority to proceed that authorizes the Attorney General to seek, on behalf of the extradition partner, an order of a court for the committal of the person under section 29.

[6] Paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) of the *Extradition Act* provide as follows:

3. (1) A person may be extradited from Canada in accordance with this Act and a relevant extradition agreement on the request of an extradition partner for the purpose of prosecuting the person or imposing a sentence on — or enforcing a sentence imposed on — the person if

(a) subject to a relevant extradition agreement, the offence in respect of which the extradition is requested is punishable by the extradition partner, by imprisoning or otherwise depriving the person of their liberty for a maximum term of two years or more, or by a more severe punishment;

...

(3) Subject to a relevant extradition agreement, the extradition of a person who has been sentenced to imprisonment or another deprivation of liberty may only be

d'examiner le recours subsidiaire. Les observations des avocats ont donc été limitées à la question de savoir si l'avis de demande devait être radié en entier. Les autres mesures sollicitées par le ministre ont été reportées jusqu'à qu'une décision soit rendue sur cette question.

Faits

[4] Le demandeur Arthur Froom (Froom) a présenté une demande de contrôle judiciaire le 13 novembre 2001 relativement à l'arrêté introductif d'instance pris le 3 juillet 2001 par le ministre conformément au paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'extradition* [L.C. 1999, ch. 18] (l'arrêté introductif d'instance). Barbara Kothe, avocate au sein du Groupe d'entraide internationale du ministère de la Justice, a signé l'arrêté.

[5] Le pouvoir discrétionnaire du ministre de prendre un arrêté introductif d'instance est prévu au paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'extradition*:

15. (1) Le ministre peut, après réception de la demande d'extradition, s'il est convaincu qu'au moins une infraction satisfait aux conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3), prendre un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à demander au tribunal, au nom du partenaire, la délivrance de l'ordonnance d'incarcération prévue à l'article 29.

[6] L'alinéa 3(1)a) et le paragraphe 3(3) de la *Loi sur l'extradition* disposent:

3. (1) Toute personne peut être extradée du Canada, en conformité avec la présente loi et tout accord applicable, à la demande d'un partenaire pour subir son procès dans le ressort de celui-ci, se faire infliger une peine ou y purger une peine si:

a) d'une part, l'infraction mentionnée dans la demande est, aux termes du droit applicable par le partenaire, sanctionnée, sous réserve de l'accord applicable, par une peine d'emprisonnement ou une autre forme de privation de liberté d'une durée maximale de deux ans ou plus ou par une peine plus sévère;

[...]

(3) Sous réserve de l'accord applicable, l'extradition de la personne déjà condamnée à une peine d'emprisonnement ou autre forme de privation de liberté ne peut être accordée que

granted if the portion of the term remaining is at least six months long or a more severe punishment remains to be carried out.

[7] The issuance of the authority to proceed is the first step in the extradition process, which may ultimately culminate in an order made by the Minister of surrender to the extradition partner.

[8] Froom is an American citizen and currently resides in Canada. By way of Diplomatic Note dated June 28, 2001, the United States of America (the U.S.A.), a party to an extradition agreement with Canada, requested the extradition of Froom for prosecution in the U.S.A. for federal fraud offences, which include mail fraud and engaging in transactions in criminally derived property.

[9] On July 3, 2001, the Minister of Justice issued the authority to proceed which authorized the Attorney General of Canada (the Attorney General) to seek an order for the committal of Froom. The Canadian offences which the Minister determined correspond to the conduct alleged against Froom in the U.S.A. are described in the authority to proceed as follows:

(1) conspiracy to commit fraud contrary to sections 380 and 465(1)(c) of the *Criminal Code*;

(2) fraud contrary to section 380 of the *Criminal Code*;

(3) conspiracy to launder the proceeds of crime contrary to sections 462.31 and 465(1)(c) of the *Criminal Code*; and

(4) laundering the proceeds of crime contrary to section 462.31 of the *Criminal Code*

[10] Froom was arrested on September 11, 2001 following an *ex parte* application by the Attorney General of Canada before the Superior Court of Justice of Ontario. He was subsequently released on a recognizance requiring a cash deposit of \$25,000 and surety for the amount of \$20,000.

[11] The authority to proceed was provided to Froom's lawyer on September 12, 2001. In his affidavit

s'il reste au moins six mois de la peine à purger ou s'il reste une peine plus sévère à purger.

[7] La prise de l'arrêté introductif d'instance constitue la première étape du processus d'extradition, lequel peut se conclure par un arrêté que le ministre prend pour ordonner l'extradition vers le partenaire.

[8] Froom est un citoyen américain et il habite actuellement au Canada. Par note diplomatique en date du 28 juin 2001, les États-Unis d'Amérique (les É.-U.), signataires d'un accord d'extradition avec le Canada, ont demandé que Froom soit extradé pour subir son procès aux É.-U. parce qu'il aurait commis des infractions fédérales de fraude, dont la fraude postale et la participation à des opérations portant sur des biens provenant d'activités criminelles.

[9] Le 3 juillet 2001, le ministre de la Justice a pris un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général du Canada (le procureur général) à demander la délivrance d'une ordonnance pour l'incarcération de Froom. Les infractions punissables au Canada qui, selon le ministre, correspondent à la conduite alléguée de Froom aux É.-U. sont décrites de la manière suivante dans l'arrêté:

[TRADUCTION]

1) complot en vue de commettre une fraude, contrairement aux articles 380 et 465(1)c) du *Code criminel*;

2) fraude, contrairement à l'article 380 du *Code criminel*;

3) complot en vue de recycler les produits de la criminalité, contrairement aux articles 462.31 et 465(1)c) du *Code criminel*;

4) recyclage des produits de la criminalité, contrairement à l'article 462.31 du *Code criminel*

[10] Froom a été arrêté le 11 septembre 2001 à la suite d'une requête *ex parte* présentée par le procureur général du Canada devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Il a ensuite été libéré après avoir souscrit un engagement de fournir un dépôt en espèces de 25 000 \$ et une caution de 20 000 \$.

[11] On a remis l'arrêté introductif d'instance à l'avocat de Froom le 12 septembre 2001. Dans

filed in support of the application, Froom claims that he only became aware of the authority to proceed on October 23, 2001 when he viewed the contents of the motion record by the Department of Justice which had been used for the purpose of the *ex parte* application.

[12] On October 18, 2001, the Superior Court of Justice adjourned the extradition proceedings following a request for further disclosure by Froom's lawyer. The matter is presently returnable before the extradition judge on May 3, 2002, presumably to fix a date for the extradition hearing.

[13] In his notice of application, Froom seeks an order quashing the authority to proceed, as well as declarations that the authority to proceed is invalid and of no legal effect. Froom alleges in particular that the Minister failed to satisfy herself in accordance with subsection 15(1) of the *Extradition Act* that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) had been met, that the Minister's function to issue the authority to proceed had been improperly delegated and that the Minister failed to adequately describe the offences against him.

[14] At paragraph 26 of his affidavit filed in support of the application, one of a number of paragraphs which the Minister has requested be struck out, Froom provides the following rationale for his request that this Court intervene at this stage:

26. It is open to the Court to conclude that there was not even minimal analysis of the matter by any Canadian authority at the time the Authority to Proceed was issued in my matter. I should not be put to the effort and expense of defending my extradition the future (*sic*) when the material deficiencies in probative evidence in the materials relied on by the Minister of Justice in issuing the Authority to proceed (*sic*) exist and the Authority to Proceed alleges offences unknown to Canadian law.

[15] On November 15, 2001, Froom also commenced an action in this Court in which he seeks declarations that the authority to proceed is invalid, damages, and interim and permanent injunctions restraining the Attorney General of Canada and the Minister from proceeding with his extradition. Froom alleges in the

l'affidavit au soutien de sa demande, Froom allègue avoir pris connaissance de l'arrêté seulement le 23 octobre 2001, lorsqu'il a examiné le contenu du dossier de requête utilisé par le ministère de la Justice aux fins de la requête *ex parte*.

[12] Le 18 octobre 2001, la Cour supérieure de justice a reporté les procédures d'extradition après que l'avocat de Froom ait demandé la divulgation d'autres éléments. L'affaire est maintenant reportée devant le juge d'extradition le 3 mai 2002, vraisemblablement pour fixer une date d'audition pour la demande d'extradition.

[13] Dans son avis de demande, Froom sollicite une ordonnance visant à annuler l'arrêté introductif d'instance, ainsi qu'un jugement déclaratoire indiquant que l'arrêté est invalide et qu'il n'a aucun effet juridique. Froom allègue en particulier que, contrairement au paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'extradition*, le ministre n'était pas convaincu qu'on avait satisfait aux conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3), que la délégation de son rôle de prendre l'arrêté introductif d'instance n'était pas régulière et que le ministre n'a pas décrit adéquatement les infractions qui lui sont reprochées.

[14] Au paragraphe 26 de son affidavit fourni au soutien de la demande, soit l'un des nombreux paragraphes que le ministre demande de radier, Froom explique de la manière suivante pourquoi il sollicite l'intervention de la Cour à ce stade-ci:

[TRADUCTION] 26. Il est loisible à la Cour de conclure qu'aucune analyse minimale de l'affaire n'a même été faite par une quelconque autorité canadienne au moment où a eu lieu la prise de l'arrêté introductif d'instance dans mon dossier. Les efforts et la dépense à fournir pour la défense contre mon extradition ne devraient pas m'être imposés à l'avenir puisque la preuve probante des documents sur lesquels le ministre s'est appuyé pour prendre l'arrêté comporte d'importantes lacunes et que les infractions alléguées dans l'arrêté n'existent pas en droit canadien.

[15] Le 15 novembre 2001, Froom a également introduit une action devant notre Cour par laquelle il sollicite un jugement déclaratoire portant que l'arrêté introductif d'instance est invalide, des dommages-intérêts, et des injonctions provisoire et permanente interdisant au procureur général du Canada et au

statement of claim that he made a refugee claim in Canada in April 1998 based on “political persecution of medical and health care providers by powerful insurance lobby using the United States Justice Department and Federal Agencies as their means and ways to avoid having to pay legitimate claims by creating a climate of fear of being prosecuted for simple billing disputes such as whether a lesion removed or a varicose vein injected was medically necessary or not.” He is presently the subject of a conditional order of deportation dated October 17, 2001.

Submissions of the parties

[16] The parties agree that the applicable legal test for striking out a notice of application is set out in *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 F.C. 588 in which the Federal Court of Appeal cautions that the Court should only strike out a notice of application where it is “so clearly improper as to be bereft of any possibility of success.”

[17] The Minister advances two primary grounds which he claims justify striking out the application at its inception. First, the issuance of an authority to proceed is not a decision amenable to judicial review as it is akin to a discretionary power exercised by the Attorney General in a prosecutorial role. Secondly, even if this Court has jurisdiction to review the decision by the Minister, it should decline to do so in that an adequate alternative remedy is available to Froom. According to the Minister, the issues raised in the application ought properly be advanced in accordance with the *Extradition Act*, which provides a complete procedural code applicable to the extradition process.

[18] Counsel for Froom submits that the issues raised in the application for judicial review in the context of the *Extradition Act* are novel and have not previously been considered by this Court. As such, he says, the application for judicial review cannot be considered

ministre de procéder à l’instruction de son extradition. Dans sa déclaration, Froom allègue qu’il a revendiqué le statut de réfugié au Canada en avril 1998 en invoquant [TRADUCTION] «la persécution politique que subissent des professionnels du domaine médical et du domaine de la santé, de la part de puissants lobbyistes en matière d’assurance qui se servent du ministère de la Justice des États-Unis et d’organismes fédéraux pour éviter d’avoir à payer des réclamations légitimes, qui créent un climat de crainte d’être persécuté du fait de simples conflits au sujet de la facturation, par exemple concernant la nécessité, pour des raisons médicales, de retirer des lésions ou de faire des injections pour traiter des varices». Froom fait actuellement l’objet d’une ordonnance conditionnelle d’expulsion datée du 17 octobre 2001.

Observations des parties

[16] Les parties conviennent que le critère juridique applicable à la radiation d’un avis de demande est énoncé dans l’arrêt *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588, où la Cour d’appel fédérale souligne que la Cour ne devrait radier un avis de demande que lorsqu’il est «manifestement irrégulier au point de n’avoir aucune chance d’être accueilli».

[17] Le ministre invoque deux principaux motifs qui, selon lui, justifient la radiation de la demande dès son introduction. En premier lieu, la prise d’un arrêté introductif d’instance n’est pas une décision susceptible de contrôle judiciaire puisqu’elle s’apparente au pouvoir discrétionnaire qu’exerce le procureur général dans son rôle de poursuivant. En deuxième lieu, même si notre Cour a compétence pour examiner la décision du ministre, elle devrait refuser de le faire étant donné que Froom a accès à un recours subsidiaire adéquat. Selon le ministre, le débat sur les questions soulevées dans la demande doit s’inscrire dans le cadre de la *Loi sur l’extradition*, laquelle prévoit un code de procédure complet applicable au processus d’extradition.

[18] Selon l’avocat de Froom, dans le contexte de la *Loi sur l’extradition*, les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire sont nouvelles et n’ont pas été examinées par cette Cour auparavant. À ce titre, dit-il, la demande de contrôle judiciaire ne peut être

frivolous or vexatious and should be allowed to proceed. Counsel maintains that the Minister was carrying out a quasi-judicial, as opposed to purely discretionary, function in issuing the authority to proceed and that the decision is therefore subject to judicial review. While acknowledging that the central issue in this motion is whether an adequate alternative remedy is available to deal with the issues raised in the application, he disputes the Minister's contention that same can be provided within the extradition process. Counsel urges the Court to conclude, in light of the limited statutory jurisdiction of an extradition judge, that it is not beyond doubt that the issues raised in the application can be adequately addressed at the extradition hearing, and more particularly the grounds set out in paragraphs (i) to (viii) in the notice of application.

Analysis

[19] There are two distinct phases to the extradition process—the judicial phase and the ministerial phase. The judicial phase consists of the court proceedings which determine whether a factual and legal basis for extradition exists. It is concerned with the sufficiency of the evidence contained in the record of the case.

[20] The ministerial phase consists of the exercise by the Minister of his or her discretion at two distinct periods, at the beginning and the end of the extradition process. At the initial stage, the Minister is called upon to exercise his or her discretion whether to issue an authority to proceed pursuant to subsection 15(1) of the *Extradition Act*. The process is succinctly explained by Watt J. in *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. No. 2618 (S.C.J.) (QL), at paragraphs 60 to 65:

In a temporal sense, the involvement of the Minister brackets that of the superior court judge. The Minister receives the request from the extradition partner. It is the minister's statutory responsibility under s. 7 of the Act to deal with the request. It is for the Minister to decide whether she or he will authorize the Attorney General to apply for a provisional arrest warrant. Further, it is for the Minister to say whether she or he will issue an authority to proceed that authorizes the Attorney General to seek, on behalf of the

considérée comme frivole ou vexatoire et devrait suivre son cours. L'avocat maintient qu'en prenant l'arrêté introductif d'instance, le ministre exerçait une fonction quasi judiciaire, par opposition à une fonction purement discrétionnaire, et qu'en conséquence la décision est susceptible de contrôle judiciaire. Bien qu'il reconnaisse que la question principale dans la présente requête est de savoir s'il existe un recours subsidiaire adéquat pour traiter des questions soulevées dans la demande, il conteste la prétention du ministre selon laquelle un tel recours est prévu dans le cadre du processus d'extradition. Vu la compétence légale restreinte du juge d'extradition, l'avocat invite la Cour à conclure qu'il n'est pas certain que les questions soulevées dans la demande puissent être régulièrement examinées à l'audition de la demande d'extradition et, plus particulièrement, les motifs énoncés aux paragraphes (i) à (viii) de l'avis de demande.

Analyse

[19] Le processus d'extradition comporte deux phases distinctes—la phase judiciaire et la phase ministérielle. La phase judiciaire est celle où un tribunal détermine si l'extradition est justifiée sur les plans factuel et juridique. Elle a trait à la suffisance de la preuve au dossier.

[20] La phase ministérielle consiste en l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre à deux périodes distinctes, soit au début et à la fin du processus d'extradition. Au stade initial, le ministre est appelé à exercer son pouvoir discrétionnaire pour décider s'il y a lieu de prendre un arrêté introductif d'instance conformément au paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'extradition*. Le juge Watt explique le processus de façon succincte dans *Federal Republic of Germany v. Schreiber*, [2000] O.J. n° 2618 (C.S.J.) (QL), aux paragraphes 60 à 65:

[TRADUCTION] D'un point de vue temporel, le rôle que joue le ministre comprend celui du juge de la Cour supérieure. Le ministre reçoit la demande d'extradition de la part du partenaire. La responsabilité légale du ministre sous le régime de l'art. 7 de la Loi est de traiter la demande. Il appartient au ministre de décider s'il autorisera le procureur général à présenter la demande d'un mandat d'arrestation provisoire. En outre, il appartient au ministre de dire s'il prendra un arrêté introductif d'instance autorisant le procureur général à

extradition partner, a judicial order of committal under s. 29 of the Act.

...

The Minister of Justice is the guardian of Canadian sovereignty interests. At the front end of the process, it is his or her function to ensure that the request of the extradition partner is compliant with the Act and the applicable treaty. Her decision, albeit of a political nature, may well involve considerations of foreign law that are beyond the scope of the extradition hearing judge's authority.

[21] Counsel for Froom submits that an authority to proceed should be subject to judicial review before this Court because of the limited jurisdiction of an extradition judge to entertain challenges relating to the exercise of the Minister's discretion or the validity of her actions. I disagree. The Minister's decision whether to issue an authority to proceed pursuant to section 15 of the *Extradition Act* is akin to the exercise of discretion by the Attorney General of prosecutorial functions, such as preferring an indictment. Both decision makers are vested with broad discretionary powers to effectively discharge their high constitutional duties within the criminal justice system. Their decision, although significant, is only a preliminary step in a process which guarantees procedural fairness to the person impacted. Moreover, the decision maker is also ultimately accountable to either Parliament or the legislature, and not the courts.

[22] Courts have been reticent to review actions or conduct of prosecutors in the criminal law context based on sound principles of public policy and common sense. In *R. v. Baptiste*, [2000] O.J. No. 528 (S.C.J.) (QL), McKinnon J. held that prosecutorial discretion should not be subject to judicial review, absent evidence of bad faith. He further concluded that administrative law principles only come into play when a person's fundamental rights, privileges or interests are finally or significantly affected by the decision. Relevant extracts of his reasons are reproduced below, at paragraphs 29-30, 52:

demander au tribunal, au nom du partenaire, la délivrance de l'ordonnance d'incarcération prévue à l'art. 29 de la Loi.

[. . .]

Le ministre de la Justice est le gardien des intérêts dans la souveraineté canadienne. Au début du processus, son rôle consiste à s'assurer que la demande d'extradition du partenaire est conforme est à Loi et au traité qui s'applique. Il est bien possible que sa décision, bien que de nature politique, touche à des questions de droit étranger qui se situent au-delà de l'autorité du juge président à l'audition de la demande d'extradition.

[21] L'avocat de Froom soutient qu'un arrêté introductif d'instance devrait être susceptible de contrôle judiciaire devant notre Cour à cause de la compétence restreinte du juge d'extradition dans l'examen des contestations se rattachant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre ou à la validité de ses actes. Je ne partage pas cet avis. La décision du ministre de prendre ou non un arrêté conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'extradition* s'apparente au pouvoir discrétionnaire que le procureur général exerce dans son rôle de poursuivant, par exemple la présentation d'un acte d'accusation. Les deux décideurs sont investis de larges pouvoirs discrétionnaires pour pouvoir remplir efficacement leurs importants devoirs constitutionnels dans le cadre du système de justice pénale. Leur décision, bien qu'importante, n'est qu'une étape préliminaire dans un processus qui garantit l'équité procédurale à la personne visée. En bout de ligne, le décideur est responsable devant le Parlement ou la législature, et non devant les tribunaux.

[22] Dans un contexte de droit pénal, les tribunaux hésitent à examiner les actes ou la conduite des poursuivants qui s'appuient sur de solides principes de politique générale et le bon sens. Dans *R. v. Baptiste*, [2000] O.J. n° 528 (C.S.J.) (QL), le juge McKinnon a conclu qu'en l'absence d'une preuve de mauvaise foi, le pouvoir discrétionnaire du poursuivant ne devrait pas être susceptible de contrôle judiciaire. Il a également conclu que les principes de droit administratif entrent en jeu uniquement lorsque la décision a une incidence sur les droits fondamentaux, les privilèges ou les intérêts d'une personne, d'une manière définitive ou importante. Des extraits pertinents de ses motifs sont reproduits ci-dessous, aux paragraphes 29 et 30, 52:

To permit the importation of administrative law principles into the prosecutorial environment of the criminal law deserves reflection upon the potential impact of such a policy. There would be no end to decisions which would be reviewable, including the decision to prosecute or not prosecute an individual; the decision to appeal or not appeal a particular case; the decision to direct further investigation or not direct further investigation in any particular case; the decision to withdraw or not withdraw a particular charge; the decision to stay or not stay a prosecution; the decision to proceed by way of indictment or by summary conviction; the decision to divert a particular case outside the criminal law or not to divert that case outside the criminal law.

It is immediately apparent that to import administrative law principles and apply them to the everyday decision-making functions of the prosecution would effectively result in the complete paralysis of the administration of the criminal law. These decisions are made with obvious frequency in every Crown law office and in every courtroom in the common law world from minute to minute, hour to hour, and day to day. The nature of the workings of prosecutorial discretion make it singularly inappropriate to judicial review. To the extent that these decisions affect the interest of individual accused in the criminal process, those decisions are subject to review at trial. It is at the trial where the customary procedural safeguards affecting the rights of accused persons are engaged.

...

Absent bad faith on the part of the Crown, the court will not come to the aid of an accused who is complaining about the manner in which the Crown has exercised its discretion.

[23] It follows that similar curial deference should be given to the Minister's discretionary decision made pursuant to section 15 of the *Extradition Act*. The Minister, as she then was, was required to satisfy herself that the conditions set out in paragraph 3(1)(a) and subsection 3(3) were met in respect of one or more offences mentioned in the request made by the U.S.A. Her decision to issue an authority to proceed did not result in any deprivation of fundamental justice to Froom, who retains the right to challenge both its validity and sufficiency within the extradition process. In the absence of any allegation of violation of Froom's constitutionally protected rights, or of any conduct that could be construed as being evidence of *mala fides* or

[TRADUCTION] Permettre qu'on importe des principes de droit administratif dans l'environnement propre aux poursuites de droit pénal mérite qu'on s'attarde aux répercussions possibles d'une telle politique. Un nombre illimité de décisions seraient susceptibles de contrôle judiciaire, y compris la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne; la décision d'interjeter appel ou de ne pas interjeter appel dans une affaire donnée; la décision de mener ou de ne pas mener une autre enquête dans une affaire donnée; la décision de retirer ou de ne pas retirer une accusation en particulier; la décision de suspendre une instance ou de ne pas la suspendre; la décision de procéder par voie d'acte d'accusation ou par voie sommaire; la décision d'utiliser un recours autre qu'un recours de droit pénal pour régler un dossier donné ou d'utiliser un recours de droit pénal.

On voit immédiatement que le fait d'importer des principes de droit administratif et de les appliquer aux fonctions décisionnelles que le poursuivant exerce quotidiennement aurait effectivement pour résultat de paralyser entièrement l'administration de la justice pénale. Ces décisions sont prises à une fréquence indiscutable dans tous les bureaux des avocats de la Couronne et dans toutes les salles d'audience de l'univers de la common law, à chaque minute, à chaque heure, et à tous les jours. Les rouages mêmes du pouvoir discrétionnaire du poursuivant rendent le contrôle judiciaire singulièrement inapproprié. Dans la mesure où ces décisions ont une incidence sur les intérêts des accusés dans le processus pénal, elles sont susceptibles de révision lors du procès. C'est au procès que les garanties procédurales habituelles ayant une incidence sur les droits des accusés entrent en jeu.

[...]

À moins de mauvaise foi de la part de la Couronne, le tribunal n'offrira aucun secours à l'accusé qui se plaint de la manière dont la Couronne a exercé son pouvoir discrétionnaire.

[23] Il s'ensuit qu'on devrait appliquer une retenue judiciaire similaire à la décision discrétionnaire que le ministre prend en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'extradition*. La ministre, à l'époque, devait être convaincue qu'au moins l'une des infractions mentionnées dans la demande d'extradition des É.-U. satisfaisait aux conditions prévues à l'alinéa 3(1)a) et au paragraphe 3(3). Sa décision de prendre un arrêté introductif d'instance n'a pas eu pour effet de priver Froom de ses droits de justice fondamentale, ce dernier conservant le droit de contester la validité et la suffisance de l'arrêté dans le cadre du processus d'extradition. En l'absence de toute allégation de violation des droits constitutionnels de Froom, ou de

flagrant impropriety on the part of the Minister, I conclude that the authority to proceed is not a decision amenable to judicial review.

[24] Moreover, even if the decision to issue the authority to proceed could be the subject of judicial review, I am satisfied that the *Extradition Act* sets out a comprehensive procedural regime which ousts this Court's jurisdiction. On receipt of the authority to proceed, the extradition judge, who is also a superior court judge, is required to hold an extradition hearing in order to determine whether the person ought to be committed to await surrender. An extradition hearing is not a criminal trial, but is rather more akin to a preliminary hearing. Where a person is sought for prosecution by the extradition partner, the judge must specifically determine whether (a) there is evidence of conduct that, had it occurred in Canada, would justify committal for trial in Canada on the offence set out in the authority to proceed and (b) the judge is satisfied that the person is the person sought by the extradition partner.

[25] If the judge orders the person to be committed awaiting surrender, the person has the right to appeal the committal order and to apply for judicial interim release. The decision whether or not to surrender the person lies with the Minister. The person sought is entitled to make submissions to the Minister with respect to any matter that is relevant to the Minister's decision. The Minister is precluded from surrendering the person if the surrender would be unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances, or the request for extradition is made for the purpose of prosecuting or punishing the person by reason of various enumerated grounds. The Minister's decision to surrender the person can be judicially reviewed in the provincial court of appeal, notwithstanding section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)].

[26] Thus, the issuance of the authority to proceed initiates the judicial phase of the extradition process in which the person sought is granted "the full panoply of procedural safeguards." The person sought has ample

toute conduite pouvant être interprétée comme une preuve de mauvaise foi ou d'erreur flagrante de la part du ministre, je conclus que l'arrêté introductif d'instance n'est pas une décision assujettie au contrôle judiciaire.

[24] Par ailleurs, même si la décision de prendre l'arrêté était susceptible de contrôle judiciaire, je suis convaincu que la *Loi sur l'extradition* prévoit un régime procédural complet qui dépoussède notre Cour de sa compétence. Saisi d'un arrêté introductif d'instance, le juge d'extradition, qui est également juge de cour supérieure, est tenu de procéder à l'audition de la demande d'extradition afin de déterminer si la personne doit être incarcérée jusqu'à sa remise. L'audition d'une demande d'extradition n'est pas un procès criminel, mais s'apparente plutôt à une enquête préliminaire. Lorsqu'une personne est recherchée par le partenaire pour subir son procès, le juge doit décider en particulier si a) la preuve des actes justifierait, si ces actes avaient été commis au Canada, son renvoi à procès au Canada relativement à l'infraction mentionnée dans l'arrêté introductif d'instance, et si b) il est convaincu que la personne qui comparait est celle qui est recherchée par le partenaire.

[25] Si le juge ordonne l'incarcération de la personne jusqu'à sa remise, celle-ci a le droit d'interjeter appel de l'ordonnance d'incarcération ou de demander sa mise en liberté provisoire. C'est au ministre qu'appartient la décision d'extrader la personne. La personne recherchée a le droit de présenter des observations au ministre concernant toute question pertinente eu égard à la décision. Le ministre ne peut extrader la personne si l'extradition serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances, ou si la demande d'extradition est présentée dans le but de poursuivre ou de punir l'intéressé en raison de divers motifs énumérés. La décision du ministre d'extrader la personne peut, malgré l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)], faire l'objet d'une révision judiciaire devant la cour d'appel d'une province.

[26] La prise de l'arrêté introductif d'instance entame donc la phase judiciaire du processus d'extradition dans lequel on accorde à la personne recherchée «toute la gamme des garanties procédurales». La personne

opportunity to challenge the evidence presented against him by the extradition partner in the extradition hearing and has the right to appeal if he is ordered committed to await surrender.

[27] In *Fast v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 288 N.R. 8, the Court of Appeal held that the reference procedure set out in section 18 of the *Citizenship Act* [R.S.C., 1985, c. C-29] constituted an adequate alternative remedy that would justify the Court exercising its discretion to dismiss the judicial review application which sought to have a notice of proposed revocation set aside. The same reasoning applies in the present case. The extradition hearing process with its right to appeal, the right to make submissions to the Minister and the right to judicially review the Minister's surrender order, constitutes a more than adequate alternative remedy.

[28] Parliament clearly intended that extradition proceedings be dealt with by the provincial superior courts expeditiously in order for Canada to ensure it promptly meets its international obligations. I am satisfied that the extradition procedure contemplated by the *Extradition Act* is not only an adequate alternative forum to deal with the issues raised by Froom in his notice of application, but the only one available to him.

[29] For the reasons above, I conclude that the application for judicial review could not possibly succeed and must therefore be struck.

ORDER

1. The notice of application is hereby struck, without leave to amend.

recherchée a amplement l'occasion de s'opposer à la preuve que le partenaire présente contre elle lors de l'audition de la demande d'extradition et elle a le droit d'interjeter appel si on ordonne son incarcération en vue de sa remise.

[27] Dans l'arrêt *Fast c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2001), 288 N.R. 8, la Cour d'appel a statué que la procédure de renvoi prévue à l'article 18 de la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), ch. C-29] constituait un recours subsidiaire adéquat qui autoriserait la Cour investie du pouvoir discrétionnaire à rejeter la demande de contrôle judiciaire, laquelle visait l'annulation de l'avis de révocation envisagé. Le même raisonnement s'applique en l'espèce. Le processus qui régit l'audition de la demande d'extradition, processus comprenant le droit d'interjeter appel, le droit de présenter des observations au ministre et le droit de demander la révision judiciaire de l'ordonnance d'extradition prise par le ministre, constitue un recours subsidiaire amplement adéquat.

[28] Le législateur a manifestement voulu que les cours supérieures provinciales règlent rapidement les procédures d'extradition afin que le Canada s'acquitte promptement de ses obligations internationales. Je suis convaincu que la procédure d'extradition envisagée dans la *Loi sur l'extradition* constitue non seulement un cadre subsidiaire approprié pour l'examen des questions soulevées par Froom dans son avis de demande, mais la seule à sa disposition.

[29] Pour les motifs indiqués précédemment, je conclus que la demande de contrôle judiciaire n'a aucune chance d'être accueillie et doit donc être radiée.

ORDONNANCE

1. L'avis de demande est par la présente radié, sans autorisation de le modifier.