

United States of America *Appellant*

v.

Frank Santo Cotroni *Respondent*

and between

United States of America *Appellant*

v.

Samir El Zein *Respondent*INDEXED AS: UNITED STATES OF AMERICA v. COTRONI;
UNITED STATES OF AMERICA v. EL ZEIN

File Nos: 20035, 20036.

*1988: May 5.

*Present: Beetz, Wilson, Le Dain, La Forest and
L'Heureux-Dubé JJ.

**Re-hearing: 1989: February 22, 23; 1989: June 8.

**Present: Dickson C.J. and Wilson, La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Cory JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Charter of Rights — Right of Canadian citizen to remain in Canada — Extradition — Conspiracy to import drugs into U.S.A. from Canada — Actions of accused taking place in Canada — Offence existing under both U.S. law and Canadian law — Whether or not extradition of Canadian citizen under these circumstances an infringement of citizen's right to remain in Canada — If so, whether or not extradition justifiable under s. 1 of the Charter — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 6(1).

Extradition — Canadian citizens involved in conspiracy to import drugs into U.S.A. from Canada — Actions of accused taking place in Canada — Offence existing under both U.S. law and Canadian law — Whether or not extradition of Canadian citizen under these circumstances an infringement of citizen's right to remain in Canada — If so, whether or not extradition justifiable under s. 1 of the Charter.

Appellants are Canadian citizens who were arrested in Canada for separate offences pursuant to warrants issued under the *Extradition Act* and the *Extradition Treaty* between Canada and the United States. Both were alleged to have participated in a conspiracy to import and distribute heroin in the United States; El

États-Unis d'Amérique *Appellant*

c.

Frank Santo Cotroni *Intimé*

a

et entre

États-Unis d'Amérique *Appellant*

c.

b

Samir El Zein *Intimé*RÉPERTORIÉ: ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE c. COTRONI;
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE c. EL ZEIN

c

N^{os} du greffe: 20035, 20036.

*1988: 5 mai.

*Présents: Les juges Beetz, Wilson, Le Dain, La Forest
et L'Heureux-Dubé.

d

**Nouvelle audition: 1989: 22, 23 février; 1989: 8 juin.

**Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Wilson,
La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory.

e

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit d'un citoyen canadien de demeurer au Canada — Extradition — Complot en vue d'importer des stupéfiants aux États-Unis à partir du Canada — Actes des accusés accomplis au Canada — Existence de l'infraction tant en droit américain qu'en droit canadien — L'extradition d'un citoyen canadien dans ces circonstances viole-t-elle le droit d'un citoyen de demeurer au Canada? — Dans l'affirmative, l'extradition est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 6(1).

Extradition — Citoyens canadiens impliqués dans un complot en vue d'importer des stupéfiants aux États-Unis à partir du Canada — Actes des accusés accomplis au Canada — Existence de l'infraction tant en droit américain qu'en droit canadien — L'extradition d'un citoyen canadien dans ces circonstances viole-t-elle le droit d'un citoyen de demeurer au Canada? — Dans l'affirmative, l'extradition est-elle justifiable en vertu de l'article premier de la Charte?

Les appelants sont des citoyens canadiens qui ont été arrêtés au Canada relativement à des infractions distinctes, en vertu de mandats décernés conformément à la *Loi sur l'extradition* et au *Traité d'extradition* entre le Canada et les États-Unis. On allègue qu'ils ont tous les deux participé à un complot en vue d'importer et de

Zein was also alleged to have imported heroin into the United States. The appellants' actions which related to the alleged offences took place when they were in Canada and appellants could have been tried under Canadian law. The United States sought extradition, committal for extradition was ordered in each case and applications for *habeas corpus* with *certiorari* in aid were dismissed. The Quebec Court of Appeal quashed the committals. The constitutional questions before this Court queried (1) whether the surrender of a Canadian citizen to a foreign state constituted an infringement of the s. 6(1) *Charter* right to remain in Canada and, (2) if so, whether surrender here constituted a reasonable limit on that right under s. 1.

Held (Wilson and Sopinka JJ. dissenting): The appeals should be allowed; both constitutional questions should be answered in the affirmative.

Per Dickson C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Cory JJ.: The extradition of a Canadian citizen *prima facie* infringes the citizen's right to remain in Canada as guaranteed by s. 6(1) of the *Charter*—a right to be interfered with only if justified as being required to meet a reasonable state purpose. This *Charter* right would have been drafted differently if it were to include only protection from expulsion and banishment or exile. Its central thrust, nevertheless, is against exile and banishment for the purpose of excluding membership in the national community. Extradition is not directed to that purpose and lies at the outer edges of the core values being protected by the provision.

The objectives underlying extradition are pressing and substantial and are sufficiently important to make it a reasonable limit—within the meaning of s. 1 and assuming the other requirements of s. 1 are met—to the *Charter* right set out in s. 6(1). The investigation, prosecution and suppression of crime for the protection of the citizen and the maintenance of peace and public order is an important goal of all organized societies. The pursuit of that goal cannot realistically be confined within national boundaries. The objectives of extradition go beyond that of suppressing crime, *simpliciter*, and include bringing fugitives to justice for the proper determination of their guilt or innocence in a proper hearing.

faire le trafic de l'héroïne aux États-Unis; El Zein aurait également importé de l'héroïne aux États-Unis. Les actes des appelants relatifs aux infractions reprochées ont été accomplis pendant qu'ils se trouvaient au Canada et les appelants auraient pu être jugés sous le régime de la loi canadienne. Les États-Unis ont fait une demande d'extradition, l'incarcération en vue de l'extradition a été ordonnée dans chaque cas et des demandes de bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire ont été rejetées. La Cour d'appel du Québec a annulé les ordonnances d'incarcération. Les questions constitutionnelles dont est saisie cette Cour sont de savoir (1) si l'extradition d'un citoyen canadien vers un État étranger constitue une violation du droit énoncé au par. 6(1) de la *Charte* de demeurer au Canada, et (2), dans l'affirmative, si l'extradition en l'espèce constitue une limite raisonnable imposée à ce droit, au sens de l'article premier.

Arrêt (les juges Wilson et Sopinka sont dissidents): Les pourvois sont accueillis; les deux questions constitutionnelles reçoivent une réponse affirmative.

Le juge en chef Dickson et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Cory: L'extradition d'un citoyen canadien viole à première vue le droit de demeurer au Canada que garantit à ce dernier le par. 6(1) de la *Charte*, lequel droit ne peut être violé que si cette violation est justifiée comme étant nécessaire pour réaliser un objectif raisonnable de l'État. Ce droit garanti par la *Charte* aurait été formulé différemment si on avait voulu qu'il protège seulement contre l'expulsion, le bannissement ou l'exil. Néanmoins, il vise à protéger contre l'exil et le bannissement qui ont pour objet l'exclusion de la participation à la communauté nationale. L'extradition ne vise pas cet objet et se situe à la limite des valeurs fondamentales que protège cette disposition.

Les objectifs qui sous-tendent l'extradition constituent des préoccupations urgentes et réelles et sont suffisamment importants pour en faire une limite raisonnable—au sens de l'article premier, à supposer que les autres exigences de l'article premier sont respectées—imposée au droit énoncé au par. 6(1) de la *Charte*. Les enquêtes et les poursuites criminelles ainsi que la répression du crime pour la protection des citoyens et le maintien de la paix et de l'ordre public constituent un objectif important de toute société organisée. Il ne serait pas réaliste que la poursuite de cet objectif se confine à l'intérieur des frontières nationales. Les objectifs de l'extradition vont au-delà de la simple répression du crime et comprennent la citation en justice des fugitifs afin de déterminer leur culpabilité ou leur innocence dans le cadre d'un procès équitable.

An extradition may be rationally connected to the objectives underlying extradition notwithstanding the fact that Canada has sufficient interest to prosecute for the same acts. It is often better that a crime be prosecuted where its harmful impact is felt and where the witnesses and the persons most interested in bringing the criminal to justice reside.

The *Oakes* test should not be applied in an overly rigid and mechanistic fashion; the language of the *Charter* invites a measure of flexibility. While the rights guaranteed by the *Charter* must be given priority in the equation, the underlying values must be sensitively weighed in a particular context against other values of a free and democratic society sought to be achieved by the legislature.

Extradition impairs the right under s. 6(1) as little as is reasonably possible. Extradition practices have been tailored as much as possible for the protection of the liberty of the individual and accord the same kinds of rights (though in a necessarily attenuated form) as are afforded to an accused under ss. 7 and 11 of the *Charter*. The important and substantial objectives which underlie extradition and which are essential to the maintenance of a free and democratic society warrant this somewhat peripheral *Charter* infringement.

In the case at bar, respondents were physically present in Canada when they allegedly participated in the transactions in respect of which they stand charged. These alleged transactions, however, were of a transnational nature. While continued physical presence in Canada may be relevant under ss. 1 and 6 of the *Charter*, the locus of wrongdoing is not. The right to remain in Canada, furthermore, is not more affected by the alleged crime's being committed outside Canada as opposed to inside Canada.

A general exception for a Canadian citizen who could be charged in Canada would unduly interfere with the objectives of extradition. Considerations relating to effective prosecution, the availability of evidence, initiative for investigation and to the impossibly difficult task of determining the country best suited to try the case by judicial examination, go beyond mere administrative convenience and touch the very purpose underlying extradition. In particular, the interests of society in bringing a fugitive to justice at a trial where his or her guilt or innocence can be properly determined would be seriously impaired. Such an approach, moreover, would weaken the system generally, and so the objectives it serves, by sapping the trust and good faith that must

Une extradition peut avoir un lien rationnel avec les objectifs qui la sous-tendent, nonobstant le fait que le Canada a un intérêt suffisant pour intenter des poursuites relatives aux mêmes actes. Il est souvent préférable qu'un crime fasse l'objet de poursuites là où ses effets préjudiciables se font sentir et là où résident les témoins et les personnes les plus intéressées à faire traduire le criminel en justice.

Le critère de l'arrêt *Oakes* ne doit pas être appliqué de manière trop rigide et mécaniste: le langage de la *Charte* favorise une certaine souplesse. Bien qu'il faille accorder priorité dans l'équation aux droits garantis par la *Charte*, les valeurs sous-jacentes doivent être, dans un contexte particulier, évaluées délicatement en fonction d'autres valeurs propres à une société libre et démocratique que le législateur cherche à promouvoir.

L'extradition viole le moins qu'il est raisonnablement possible de le faire le droit garanti par le par. 6(1). Les pratiques d'extradition ont été façonnées autant que possible pour la protection de la liberté de l'individu et elles accordent les mêmes genres de droits (quoique sous une forme nécessairement atténuée) que ceux accordés à un accusé en vertu des art. 7 et 11 de la *Charte*. Les objectifs importants et réels qui sous-tendent l'extradition et qui sont essentiels au maintien d'une société libre et démocratique justifient cette violation quelque peu mineure de la *Charte*.

En l'espèce, les intimés étaient physiquement présents au Canada lorsqu'ils auraient participé aux opérations pour lesquelles ils font maintenant face à des accusations. Cependant, les opérations qu'ils auraient effectuées étaient de nature transnationale. Bien que la présence physique continue au Canada puisse être pertinente sous le régime de l'article premier et de l'art. 6 de la *Charte*, le lieu du méfait ne l'est pas. De plus, le droit de demeurer au Canada n'est pas plus touché par le crime qui aurait été commis à l'extérieur du Canada que par celui qui l'aurait été à l'intérieur du Canada.

Une exception générale dont bénéficierait un citoyen canadien qui pourrait être accusé au Canada porterait atteinte indûment aux objectifs du système d'extradition. Les considérations relatives à l'efficacité des poursuites, à la disponibilité d'éléments de preuve, à l'instigation d'une enquête et à la tâche impossible de déterminer quel pays est le mieux en mesure d'instruire l'affaire en justice, vont au-delà de la simple commodité administrative et touchent à l'objet même de l'extradition. En particulier, il y aurait atteinte grave à l'intérêt qu'a la société à ce qu'un fugitif soit traduit en justice dans le cadre d'un procès où il sera possible de déterminer régulièrement sa culpabilité ou son innocence. En outre, ce point de vue affaiblirait le système en général,

exist between nations and their officials and law enforcement agencies at many levels.

Justification for the limitation of the right under s. 1 is not vitiated by the fact that the question of whether or not extradition will take place is left to the discretion of the Attorney General of Canada or of a province. The principal discretion involved is whether or not to prosecute and the reasons justifying that discretion underlie the discretion of deciding whether or not a Canadian should be prosecuted in Canada or abroad. In exercising this discretion, a citizen's s. 6(1) rights must be given due weight. In practice, the decision whether to prosecute or not to prosecute in this country and allow the authorities in another country to seek extradition, is made following consultations between the appropriate authorities in the two countries when various factors, including nationality, are considered in weighing the interests of the two countries in the prosecution.

The executive discretion to surrender was of little relevance here.

Per Wilson J. (dissenting): Section 6(1) of the *Charter* was designed to protect the right of a Canadian citizen to choose of his own volition to enter, remain in or leave Canada. The language of s. 6(1) is clear and unambiguous. Had it been the intention that s. 6(1) address only a citizen's right not to be exiled or banished, the section would have been framed in more specific terms.

The locus of the wrongdoing is very relevant in any attempt to justify extradition as a reasonable limit on a Canadian citizen's right to remain in Canada. It is often the key factor connecting the accused to the requesting state. The right of a citizen to remain in Canada need not be violated when the crime has been committed by a Canadian in Canada and is punishable by Canadian law. He can be brought to justice right here. It is otherwise when the crime has been committed in the requesting state. The argument for extradition being a reasonable limit under s. 1 is clearly much stronger in the latter case. More persuasive reasons than convenience of prosecution are required to justify the violation of a right expressly guaranteed to Canadian citizens in the *Charter*. This *Charter* right is not a trivial one nor can its breach be viewed as peripheral.

et par le fait même les objectifs qu'il sert, en minant la confiance et la bonne foi qui doivent exister entre les nations et leurs représentants et les organismes chargés d'appliquer la loi à maints paliers.

a La justification, en vertu de l'article premier, de la limite imposée au droit en question n'est pas compromise par le fait que la question de savoir si l'extradition sera réalisée ou non relève du pouvoir discrétionnaire du procureur général du Canada ou d'une province. Le principal pouvoir discrétionnaire en cause est celui de poursuivre ou de ne pas poursuivre et les motifs qui justifient ce pouvoir discrétionnaire sous-tendent également l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de décider si un Canadien doit être poursuivi au Canada ou à l'étranger. En exerçant ce pouvoir discrétionnaire, il faut accorder leur pleine valeur aux droits que le par. 6(1) confère aux citoyens. En pratique, la décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre au Canada et de permettre aux autorités d'un autre pays de demander l'extradition est prise après consultation entre les autorités compétentes des deux pays, lorsque divers facteurs, dont la nationalité, sont pris en considération en évaluant les intérêts qu'ont les deux pays à poursuivre.

e Le pouvoir discrétionnaire d'extradition que peut exercer l'exécutif n'a pas beaucoup d'importance ici.

f Le juge Wilson (dissidente): Le paragraphe 6(1) de la *Charte* a été conçu pour protéger le droit d'un citoyen canadien de choisir librement de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Le texte du par. 6(1) est clair et net. Si on avait voulu que le par. 6(1) ne vise que le droit d'un citoyen de ne pas être exilé ou banni, ce paragraphe aurait été rédigé en des termes plus précis.

g Le lieu du méfait est très pertinent lorsqu'on tente de justifier l'extradition comme étant une limite raisonnable imposée au droit d'un citoyen canadien de demeurer au Canada. Il constitue souvent l'élément clé qui relie l'accusé à l'État requérant. Il n'est pas nécessaire de violer le droit d'un citoyen de demeurer au Canada lorsque le crime a été commis au Canada par un Canadien et est punissable en vertu du droit canadien. Ce dernier peut être traduit en justice sur place. Il en va autrement si le crime a été commis dans l'État qui fait la demande d'extradition. L'argument selon lequel l'extradition constitue une limite raisonnable au sens de l'article premier est nettement plus solide dans le dernier cas. Il faut des raisons plus convaincantes que la commodité de poursuivre pour justifier la violation d'un droit expressément garanti aux citoyens canadiens par la *Charte*. Ce droit que garantit la *Charte* n'est pas dérisoire non plus qu'il est possible de considérer sa violation comme mineure.

The executive branch of government in exercising its discretionary powers as to whether or not to extradite or whether or not to prosecute is bound by the *Charter*. It has no discretion as to whether or not it will respect guaranteed rights. Its discretion is limited by the *Charter* and not vice versa.

The control of trans-border crime is of sufficiently pressing and substantial concern to warrant a legislative limit on the citizen's right to remain in Canada. The proportionality test, however, was not met. Extradition, while it may be rationally connected in general to the objective of controlling trans-border crime, does not impair the s. 6(1) right "as little as possible" on the particular facts of these appeals. The objective could have been achieved by prosecuting respondents in Canada and so have avoided a contravention of s. 6(1) of the *Charter* entirely. A flexible approach might be taken with respect to proportionality in some cases but careful scrutiny of a legislative scheme should not be abandoned where that scheme directly abridges a guaranteed right, particularly in relation to an aspect of the criminal law.

The comity of nations fostered by extradition would not be adversely affected if extradition were to be denied in cases such as the present.

Per Sopinka J. (dissenting): For the reasons given by Wilson J., extradition of a citizen who can be tried in Canada is not a reasonable limit and extradition in this case would constitute a breach of s. 6(1) which has not been justified under s. 1 of the *Charter*. The implications arising from the majority decision, however, need be expressed.

The infringement of s. 6(1) of the *Charter* resulting from extradition is not peripheral: countries to which a Canadian can be extradited do not recognize the presumption of innocence or the right to remain silent; do not permit bail; have no independent bar; and still retain the death penalty for a number of offences. Any enforceable rules of law designed to protect the citizen make no distinction as to the nature of the requesting state. Further, little protection can be afforded by matters considered at the time of treaty negotiations because many of the treaties are old and the political and legal nature of many states has drastically changed in the interim.

The practice that the decision to extradite is made after consultations between the authorities of Canada and the requesting state is only a practice and is not

Dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires de décider d'extrader ou de poursuivre, l'exécutif du gouvernement est lié par la *Charte*. Il n'a pas le pouvoir discrétionnaire de respecter ou non les droits qu'elle garantit. Son pouvoir discrétionnaire est limité par la *Charte* et le contraire ne saurait être vrai.

La répression du crime transfrontalier constitue une préoccupation suffisamment urgente et réelle pour justifier une limite imposée par un texte de loi au droit d'un citoyen de demeurer au Canada. Cependant, on n'a pas satisfait au critère de proportionnalité. Même si elle peut avoir de manière générale un lien rationnel avec l'objectif de répression du crime transfrontalier, l'extradition ne porte pas «le moins possible» atteinte au droit garanti par le par. 6(1), compte tenu des faits particuliers des présents pourvois. Cet objectif aurait pu être atteint si on avait poursuivi les intimés au Canada, ce qui aurait ainsi permis d'éviter toute violation de l'art. 6 de la *Charte*. Il serait possible d'adopter dans certains cas une interprétation souple de la proportionnalité, mais il ne faudrait pas délaissier l'examen attentif d'un programme législatif qui restreint directement un droit garanti, particulièrement s'il est lié à un aspect du droit criminel.

La courtoisie entre les nations que favorise l'extradition ne serait pas touchée défavorablement si on devait refuser l'extradition dans des cas comme ceux-ci.

Le juge Sopinka (dissident): Pour les raisons données par le juge Wilson, l'extradition d'un citoyen qui peut être jugé au Canada n'est pas une limite raisonnable et l'extradition constituerait en l'espèce une violation du par. 6(1) non justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Cependant, il est nécessaire d'énoncer les conséquences de la décision de la majorité.

La violation du par. 6(1) de la *Charte* qui résulte de l'extradition n'est pas mineure: certains pays vers lesquels un citoyen canadien peut être extradé ne reconnaissent pas la présomption d'innocence ni le droit de garder le silence, ne permettent pas la mise en liberté sous caution, ne disposent pas d'un barreau indépendant et imposent encore la peine capitale. Toutes les règles de droit exécutoires qui visent à protéger le citoyen ne font aucune distinction quant à la nature de l'État qui fait la demande d'extradition. De plus, les questions examinées au moment de la négociation des traités n'offrent que peu de protection puisqu'un bon nombre de ces traités sont anciens et que la nature politique et juridique de maints pays a radicalement changé dans l'intervalle.

La pratique consistant à décider d'extrader après consultation entre les autorités canadiennes et celles du pays qui fait la demande n'est qu'une pratique et elle ne

reviewable unless a discretion was exercised for an improper or arbitrary motive. It is neither a limit prescribed by law nor crafted to lessen the impact of a breach of s. 6(1) and so cannot justify that breach.

A decision to prosecute in Canada will not protect the citizen against extradition unless the treaty confers a discretion in Canada not to extradite its own citizens. This discretion is a political matter. Accordingly, whether a decision to prosecute will avail will depend on the general policy of the Canadian government. This policy is not expressed in any instrument having the force of law.

A law cannot be salvaged by relying on the discretion of the prosecutor not to apply the law where it would result in a violation of the *Charter*. Such discretion is not circumscribed by guidelines enforceable at law.

Cases Cited

By La Forest J.

Applied: *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; **considered:** *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; **referred to:** *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Brickman v. Federal Republic of Germany*, App. 1, No. 6242/73, C.D. 46; *R. v. Governor of Pentonville Prison, ex parte Budlong*, [1980] 1 All E.R. 701; *R. v. Whyte*, [1988] 2 S.C.R. 3; *Libman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 178; *Director of Public Prosecutions v. Doot*, [1973] A.C. 807; *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284; *Re Burley* (1865), 60 B.F.S.P. 1241; *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *United States of America v. Swystun* (1987), 50 Man. R. (2d) 129; *Smythe v. The Queen*, [1971] S.C.R. 680; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *R. v. Beare*, [1988] 2 S.C.R. 387; *R. v. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 S.C.R. 1045.

By Wilson J. (dissenting)

R. v. Big M Drug Mart Ltd., [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500; *Operation Dismantle Inc. v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 441; *United States of America v. Swystun*

peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire que si un pouvoir discrétionnaire a été exercé pour des motifs irréguliers ou arbitraires. Il ne s'agit pas d'une limite prescrite par une règle de droit et elle n'est pas conçue pour réduire l'effet d'une violation du par. 6(1), de sorte qu'elle ne saurait justifier une telle violation.

La décision de poursuivre au Canada n'aura pas pour effet de soustraire le citoyen à l'extradition à moins que le traité ne confère au Canada le pouvoir discrétionnaire de ne pas extraditer ses propres citoyens. Il s'agit là d'une question de discrétion politique. En conséquence, la question de savoir si une décision de poursuivre sera prise dépendra de la politique générale du gouvernement canadien. Cette politique n'est exprimée dans aucun texte ayant force de loi.

Un texte législatif ne peut être sauvegardé en invoquant le pouvoir discrétionnaire qu'a le ministère public de ne pas appliquer la loi s'il estime que son application entraînerait une violation de la *Charte*. Un tel pouvoir discrétionnaire n'est pas circonscrit par des lignes directrices exécutoires en justice.

Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Arrêt appliqué: *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; **arrêts examinés:** *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; **arrêts mentionnés:** *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Brickman v. Federal Republic of Germany*, App. 1, No. 6242/73, C.D. 46; *R. v. Governor of Pentonville Prison, ex parte Budlong*, [1980] 1 All E.R. 701; *R. c. Whyte*, [1988] 2 R.C.S. 3; *Libman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 178; *Director of Public Prosecutions v. Doot*, [1973] A.C. 807; *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284; *Re Burley* (1865), 60 B.F.S.P. 1241; *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *United States of America v. Swystun* (1987), 50 Man. R. (2d) 129; *Smythe c. La Reine*, [1971] R.C.S. 680; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *R. c. Beare*, [1988] 2 R.C.S. 387; *R. c. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 R.C.S. 1045.

; Citée par le juge Wilson (dissidente)

R. c. Big M Drug Mart Ltd., [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500; *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441; *United States of America v. Swystun*

(1987), 50 Man. R. (2d) 129; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713.

By Sopinka J. (dissenting)

United States of America v. Swystun (1987), 50 Man. R. (2d) 129; *R. v. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, App. III, s. 2(a).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 6(1), 7.

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

Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 423(1)(d).

Extradition Act, R.S.C. 1970, c. E-21, s. 3.

Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5.

Transfer of Offenders Act, S.C. 1977-78, c. 9.

Authors Cited

Canada. Parliament. Special Joint Committee on the Constitution of Canada. *Minutes and Proceedings of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada*. First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-81. Issue No. 46. Ottawa: 1981.

Castel, J. G. and Sharon A. Williams. "The Extradition of Canadian Citizens and Sections 1 and 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*", in *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 25, published under the auspices of The Canadian Branch, International Law Association. Vancouver: University of British Columbia Press, 1987.

Council of Europe. *Explanatory Reports on the Second to Fifth Protocols to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Strasbourg: 1971.

Extradition Treaty between Canada and the United States, *Canada Treaty Series*, 1976.

Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing certain Rights and Freedoms other than Those Already Included in the Convention and in the First Protocol Thereto, European Convention on Human Rights, Article 3, paragraph 1, *European Treaty Series*, No. 46.

Van Dijk, P. and G. J. H. Van Hoof. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984.

APPEAL (*United States of America v. Cotroni*) from a judgment of the Quebec Court of Appeal (1986), 2 Q.A.C. 280, allowing an appeal a judgment of Mackay J. dismissing an application for

(1987), 50 Man. R. (2d) 129; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713.

Citée par le juge Sopinka (dissident)

United States of America v. Swystun (1987), 50 Man. R. (2d) 129; *R. c. Smith (Edward Dewey)*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 6(1), 7.
Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 423(1)d).
Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, app. III, art. 2a).

Loi constitutionnelle de 1982, art. 52(1).

Loi sur l'extradition, S.R.C. 1970, chap. E-21, art. 3.

Loi sur le transfèrement des délinquants, S.C. 1977-78, chap. 9.

Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5.

Doctrines citées

Canada. Parlement. Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*. Première session de la trente-deuxième législature, 1980-81. Fascicule n° 46. Ottawa: 1981.

Castel, J. G. and Sharon A. Williams. «The Extradition of Canadian Citizens and Sections 1 and 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*», in *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 25, published under the auspices of The Canadian Branch, International Law Association. Vancouver: University of British Columbia Press, 1987.

Council of Europe. *Explanatory Reports on the Second to Fifth Protocols to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Strasbourg: 1971.

Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 3, paragraphe 1, *European Treaty Series*, No. 46.

Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis, *R.T. can.* 1976.

Van Dijk, P. and G. J. H. Van Hoof. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984.

POURVOI (*États-Unis d'Amérique c. Cotroni*) contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (1986), 2 C.A.Q. 280, qui a accueilli l'appel d'une décision du juge Mackay de rejeter une demande

habeas corpus with *certiorari* in aid with respect to an extradition order issued by Phelan J. Appeal allowed, Wilson and Sopinka JJ. dissenting; both constitutional questions should be answered in the affirmative.

APPEAL (*United States of America v. El Zein*) from a judgment of the Quebec Court of Appeal (1986), 29 C.C.C. (3d) 560, [1986] R.J.Q. 1740, allowing an appeal a judgment of Phelan J. dismissing an application for *habeas corpus* with *certiorari* in aid with respect to an extradition order issued by Downs J. Appeal allowed, Wilson and Sopinka JJ. dissenting; both constitutional questions should be answered in the affirmative.

Michel Vien and James Brunton, for the appellant.

Francis Brabant and Simon Venne, for the respondent Frank Santo Cotroni.

Christian Desrosiers, for the respondent Samir El Zein.

The judgment of Dickson C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Cory JJ. was delivered by

LA FOREST J.—The principal issues in each of these appeals are set forth in the constitutional questions as follows:

1. Does the surrender of a Canadian citizen to a foreign state constitute an infringement of his right to remain in Canada as set out in s. 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If the surrender of such citizen constitutes a *prima facie* infringement of his right to remain in Canada, does the surrender of respondent in the circumstances of this case constitute a reasonable limit under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Background

Mr. Cotroni, a Canadian citizen, was arrested in Canada on August 30, 1983, pursuant to a warrant issued under the authority of the *Extradition Act*, R.S.C. 1970, c. E-21, and the Extradition Treaty between Canada and the United States, CTS 1976. The United States requested the extra-

d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire relativement à une ordonnance d'extradition rendue par le juge Phelan. Pourvoi accueilli, les juges Wilson et Sopinka sont dissidents; les deux questions constitutionnelles reçoivent une réponse affirmative.

POURVOI (*États-Unis d'Amérique c. El Zein*) contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (1986), 29 C.C.C. (3d) 560, [1986] R.J.Q. 1740, qui a accueilli l'appel d'une décision du juge Phelan de rejeter une demande d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire relativement à une ordonnance d'extradition rendue par le juge Downs. Pourvoi accueilli, les juges Wilson et Sopinka sont dissidents; les deux questions constitutionnelles reçoivent une réponse affirmative.

Michel Vien et James Brunton, pour l'appelant.

Francis Brabant et Simon Venne, pour l'intimé Frank Santo Cotroni.

Christian Desrosiers, pour l'intimé Samir El Zein.

Le jugement du juge en chef Dickson et des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Cory a été rendu par

LE JUGE LA FOREST—Les principales questions en litige dans chacun de ces pourvois sont énoncées comme suit dans les questions constitutionnelles:

1. Est-ce que l'extradition d'un citoyen canadien vers un État étranger constitue une violation du droit de ce citoyen canadien de demeurer au Canada tel qu'énoncé au par. 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Si l'extradition de ce citoyen canadien constitue une violation à première vue de son droit de demeurer au Canada, est-ce que l'extradition de l'intimé, dans les circonstances de la présente affaire, constitue une limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

i Historique

Monsieur Cotroni, un citoyen canadien, a été arrêté au Canada le 30 août 1983 en vertu d'un mandat décerné conformément à la *Loi sur l'extradition*, S.R.C. 1970, chap. E-21, et au *Traité d'extradition* entre le Canada et les États-Unis, R.T. can. 1976. Les États-Unis ont demandé l'ex-

dition of Mr. Cotroni on a charge in that country of conspiracy to possess and distribute heroin. All his actions relating to the alleged conspiracy took place while he was in Canada.

In brief, the conspiracy alleged involved the importation and sale of the drug to alleged accomplices of Cotroni in the United States. Delivery of the drug and payment would appear to have taken place in Canada, although most of the prosecution witnesses and the documentary evidence are in the United States. The accused's personal involvement was effectively confined to giving instructions to his accomplices in the United States and one in Canada by telephone in Montréal.

The extradition judge, Phelan J., ordered the committal of the accused for surrender. Cotroni then applied for the issue of a writ of *habeas corpus* with *certiorari* in aid before Mackay J., but this application was dismissed.

Cotroni then appealed to the Court of Appeal of Quebec on a variety of grounds, most of which are irrelevant to this appeal; see (1986), 2 Q.A.C. 280. All but one of these were dismissed. However, the court (Bisson, Jacques and LeBel J.J.A.) allowed the appeal and quashed the order of committal on the ground that the extradition of Cotroni infringed s. 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and was not, in the particular circumstances of the case, justifiable as a reasonable limit under s. 1.

LeBel J.A. (with whom Bisson J.A. concurred) noted that Cotroni could be prosecuted in Canada as well as in the United States, and that the most important elements of the crime had taken place in Canada. Consistent with that court's earlier judgment in the *El Zein* case, he concluded that extradition under these circumstances did not meet the test set forth by this Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103. While the objectives sought by extradition, the maintenance of law and order and the suppression of crime on the international level in accordance with Canada's international obliga-

tion de M. Cotroni pour qu'il réponde à une accusation, déposée dans ce pays, de complot en vue de posséder et de faire le trafic de l'héroïne. Tous ses actes relatifs au complot allégué ont été accomplis alors qu'il se trouvait au Canada.

En résumé, le complot allégué visait l'importation et la vente de la drogue à de prétendus complices de Cotroni aux États-Unis. La livraison de la drogue et le paiement sembleraient avoir eu lieu au Canada, quoique la majeure partie des témoins de la poursuite et de la preuve documentaire se trouve aux États-Unis. La participation personnelle de l'accusé se résume en fait à la communication, par téléphone à Montréal, de directives à ses complices aux États-Unis et à un autre au Canada.

Le juge d'extradition Phelan a ordonné l'incarcération de l'accusé en vue de son extradition. Cotroni a alors demandé un bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire, mais le juge Mackay de la Cour supérieure a rejeté sa demande.

Cotroni a alors interjeté appel devant la Cour d'appel du Québec en invoquant divers moyens dont la plupart ne sont pas pertinents aux fins du présent pourvoi; voir (1986), 2 C.A.Q. 280. Tous ont été rejetés, sauf un. Le tribunal composé des juges Bisson, Jacques et LeBel a cependant accueilli l'appel et annulé l'ordonnance d'incarcération pour le motif que l'extradition de Cotroni violait le par. 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et ne constituait pas, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, une limite raisonnable qui puisse être justifiée en vertu de l'article premier.

Le juge LeBel, à l'avis duquel a souscrit le juge Bisson, a souligné que Cotroni pouvait être poursuivi au Canada aussi bien qu'aux États-Unis et que les éléments les plus importants du crime s'étaient produits au Canada. Conformément au jugement antérieur de la Cour d'appel dans l'affaire *El Zein*, il a conclu que, dans ces circonstances, l'extradition ne respectait pas le critère établi par cette Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103. Même si les objectifs visés par l'extradition, soit le maintien de la loi et de l'ordre et la répression du crime à l'échelle interna-

tions, were sufficient to warrant interference with a *Charter* right, these objectives could be met without infringing the right guaranteed by s. 6(1). Cotroni could be prosecuted in this country, so his extradition would be unreasonable and disproportionate. Jacques J.A., who had delivered the opinion of the court in *El Zein*, expressed similar views.

The facts of the *El Zein* appeal are rather similar and raise the same constitutional issues. On March 16, 1984, Mr. El Zein, a Canadian citizen, met two individuals in Montréal and gave them a package containing 700 grams of heroin. The two individuals were later arrested by the American customs authorities at the Champlain, New York border crossing, and the 700 grams of heroin were seized.

On December 17, 1984, Mr. El Zein was arrested under a warrant issued pursuant to the *Extradition Act* and the Extradition Treaty between Canada and the United States. The United States requested his extradition for importation of heroin, conspiracy to import and conspiracy to traffic. As in the *Cotroni* case, all of El Zein's personal involvement concerning the alleged offences took place in Canada.

Following the extradition hearing, El Zein was committed for surrender by Downs J. of the Quebec Superior Court. An application for *habeas corpus* with *certiorari* in aid was dismissed by Phelan J., but on appeal to the Quebec Court of Appeal (1986), 29 C.C.C. (3d) 560, (Bisson, Jacques and LeBel J.J.A.) this decision was reversed and the appellant was released.

Jacques J.A., who gave the principal judgment, held that the extradition of a Canadian citizen for a crime under a foreign law does not constitute a reasonable limit to the right of a citizen to remain in Canada where the facts on which the charge is based occurred in Canada and constitute a crime here. In his view, extradition under these circumstances did not meet either the test of rationality or minimum impairment set forth in *R. v. Oakes*,

tionale conformément aux obligations internationales du Canada, étaient suffisants pour justifier l'empiétement sur un droit garanti par la *Charte*, ces objectifs pouvaient être atteints sans violer le droit garanti par le par. 6(1). Comme Cotroni pouvait être poursuivi au Canada, son extradition serait déraisonnable et disproportionnée. Le juge Jacques, qui a rédigé l'opinion de la cour dans l'arrêt *El Zein*, a exprimé un point de vue semblable.

Les faits de l'affaire *El Zein* sont quelque peu similaires et soulèvent les mêmes questions constitutionnelles. Le 16 mars 1984, M. El Zein, un citoyen canadien, rencontre deux individus à Montréal et leur remet un paquet contenant 700 grammes d'héroïne. Les deux individus sont plus tard arrêtés par des douaniers américains au poste frontière Champlain (New York), où les 700 grammes d'héroïne sont saisis.

Le 17 décembre 1984, M. El Zein est arrêté en vertu d'un mandat décerné conformément à la *Loi sur l'extradition* et au Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis. Les États-Unis demandent son extradition pour importation d'héroïne, complot en vue d'en faire l'importation et complot en vue d'en faire le trafic. Comme dans l'affaire *Cotroni*, tous les actes qui constituent la participation personnelle d'El Zein aux infractions alléguées ont été accomplis au Canada.

Suite à l'audience d'extradition, le juge Downs de la Cour supérieure du Québec ordonne l'incarcération d'El Zein en vue de son extradition. Le juge Phelan rejette une demande d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire, mais la Cour d'appel du Québec, [1986] R.J.Q. 1740, composée des juges Bisson, Jacques et LeBel infirme cette décision et libère l'appelant.

Le juge Jacques, qui a rédigé les motifs principaux de jugement, a conclu que l'extradition d'un citoyen canadien pour un crime édicté par une loi étrangère ne constitue pas une limite raisonnable au droit d'un citoyen de demeurer au Canada, lorsque les faits sur lesquels est fondée l'accusation se sont produits au Canada et constituent un crime ici même. À son avis, l'extradition dans ces circonstances ne respecte ni le critère de la rationalité

supra. The objective sought—the suppression of crime—could be achieved in this case by prosecuting the respondent in Canada where, for all practical purposes, the act charged occurred.

Leave to appeal to this Court from both decisions was then sought and granted.

Section 6(1) of the Charter

Section 6(1) of the *Charter* provides that “Every citizen of Canada has the right to . . . remain in . . . Canada”. The courts below held that extraditing a Canadian citizen constitutes an infringement of this right by forcing a citizen to leave Canada, and justification for extradition, therefore, had to be sought under s. 1. This had, in effect, been conceded by counsel for the United States.

In this Court, however, counsel argued for a flexible, purposive approach which, he maintained, should lead to the conclusion that s. 6(1) would only apply when a Canadian citizen is threatened with exile, banishment or expulsion. Section 6(1) should not apply, the argument continues, unless governmental action arbitrarily or totally deprives a citizen of his or her right to remain in Canada. Extradition is not aimed at the deprivation of the right; it is temporary in nature and does not affect citizenship. It has existed in this country for over a hundred years.

In support of this proposition, counsel cited an extract from Hansard of a committee hearing in which the Deputy Minister of Justice and an opposition member indicated their view that the right under s. 6(1) was not absolute and did not protect against extradition. The extract (*Debates of the House of Commons*, January 1981, 46:118) reads:

Mr. Tassé: Perhaps I might mention that we do not see Clause 6 as being an absolute right: I will give you an example of a situation where a citizen would, in effect, lose his right to remain in the country: that would be by virtue of an order under the Extradition Act: if someone committed an offence in another country and

ni le critère de l'atteinte minimale formulés dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité. L'objectif recherché, savoir la répression du crime, pouvait être atteint dans cette affaire par la poursuite de l'intimé au Canada où, à toutes fins pratiques, les actes reprochés se sont produits.

On a demandé et obtenu une autorisation de pourvoi devant cette Cour contre les deux arrêts.

Le paragraphe 6(1) de la Charte

Le paragraphe 6(1) de la *Charte* prévoit que «Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada . . .» Les tribunaux d'instance inférieure ont conclu que l'extradition d'un citoyen canadien constitue une violation de ce droit du fait qu'elle force un citoyen à quitter le Canada, et que, par conséquent, l'extradition devait être justifiée au sens de l'article premier. En réalité, l'avocat des États-Unis avait reconnu cela.

En cette Cour, l'avocat a cependant proposé une interprétation souple, fondée sur l'objet visé, qui, a-t-il soutenu, devrait amener à conclure que le par. 6(1) ne s'applique que si un citoyen canadien est menacé d'exil, de bannissement ou d'expulsion. Le paragraphe 6(1) ne devrait s'appliquer, a-t-on fait valoir, que si une action gouvernementale a pour effet de priver arbitrairement ou totalement un citoyen de son droit de demeurer au Canada. L'extradition ne vise pas à porter atteinte à ce droit, elle est de nature temporaire et n'a aucune incidence sur la citoyenneté. Elle existe en ce pays depuis plus d'un siècle.

À l'appui de cette thèse, l'avocat cite un extrait du harsard portant sur la séance d'un comité au cours de laquelle le sous-ministre de la Justice et un membre de l'opposition ont exprimé l'opinion que le droit garanti au par. 6(1) n'est pas absolu et ne protège pas contre l'extradition. L'extrait (*Débats de la Chambre des communes*, janvier 1981, 46:118) se lit ainsi:

M. Tassé: Je devrais peut-être vous signaler que nous n'interprétons pas l'article 6 comme prévoyant un droit absolu. Si un citoyen perdait le droit de rester au pays, il s'agirait d'un arrêté émis en vertu de la Loi sur l'extradi-

he is sought in this country, he could be surrendered to the other country.

The same thing would apply in the case of countries belonging to the Commonwealth to which the Extradition Act does not apply, but the Fugitive Offenders Act does apply. In that situation a Canadian would not have the right to remain in the country by virtue of the offences he might have committed in another country and for which he is sought so that justice could be applied.

Mr. Epp: Mr. Tassé, I do not think that is really what we are dealing with. That is not arbitrary and under the Extradition Act there is a process to which the person is entitled before that extradition order can in fact be finalized.

The committee debates are certainly of interest, but as the Court observed in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486, at pp. 508-9, they can only be accorded minimal weight in interpreting the *Charter*. In fact, whatever weight one accords to the statements here, they give no enlightenment on whether the right itself should be restricted or whether extradition should be dealt with as a reasonable limitation to that right under s. 1 of the *Charter*.

In approaching the matter, I begin by observing that a Constitution must be approached from a broad perspective. In particular, this Court has on several occasions underlined that the rights under the *Charter* must be interpreted generously so as to fulfill its purpose of securing for the individual the full benefit of the *Charter's* protection (see the remarks of Dickson C.J. in *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 155-56; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344). The intimate relation between a citizen and his country invites this approach in this context. The right to remain in one's country is of such a character that if it is to be interfered with, such interference must be justified as being required to meet a reasonable state purpose.

This is consistent with the ordinary meaning of the words "right to ... remain in ... Canada".

tion. Il se peut qu'une personne viole les lois d'un autre pays qui pourrait réclamer et obtenir son extradition.

On pourrait prendre les mêmes sanctions dans le cas des pays du Commonwealth non pas en vertu de la Loi sur l'extradition, mais de la Loi sur les criminels fugitifs. En vertu de cette loi-ci, un Canadien n'aurait pas le droit de rester au pays en vertu des actes criminels qu'il aurait commis dans un pays étranger et pour lesquels il doit être amené devant les tribunaux.

M. Epp: Monsieur Tassé, ce n'est pas l'objet de la discussion actuelle. Il ne s'agit pas d'accusations arbitraires. La Loi sur l'extradition prévoit le procès de la personne accusée avant que l'arrêté d'extradition ne soit définitif.

Les débats des comités présentent certainement un intérêt, mais comme la Cour l'a fait observer dans le *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, aux pp. 508 et 509, on ne peut leur accorder une grande importance dans l'interprétation de la *Charte*. En fait, quelle que soit la valeur accordée aux affirmations en l'espèce, elles ne nous éclairent pas sur la question de savoir si le droit lui-même devrait être restreint ou si l'extradition devrait être considérée comme une limite raisonnable imposée à ce droit, au sens de l'article premier de la *Charte*.

En examinant cette question, je commence par souligner qu'un document constitutionnel doit être abordé dans une perspective d'ensemble. En particulier, cette Cour a souligné à maintes reprises que les droits garantis par la *Charte* doivent recevoir une interprétation libérale afin de réaliser l'objectif qui consiste à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte* (voir les remarques du juge en chef Dickson dans les arrêts *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, aux pp. 155 et 156; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, à la p. 344). Le rapport étroit qui existe entre un citoyen et son pays favorise ce point de vue dans le présent contexte. Le droit de demeurer dans son pays est tel que, s'il faut lui porter atteinte, cette atteinte doit être justifiée comme étant nécessaire pour réaliser un objectif raisonnable de l'État.

Cela est compatible avec le sens ordinaire des mots «droit de demeurer au Canada». Le para-

Section 6(1) is phrased in broad terms. It does not state that a citizen has the right not to be arbitrarily expelled from Canada; it instead guarantees the right to remain in Canada. Had the intention of the *Charter* been solely to protect a person from being expelled, banished or exiled, it could have been so framed.

This approach is fortified by the fact that in enacting this clause several familiar models appear to have been ignored. The *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1970, App. III, for example, more narrowly protects a person from exile (s. 2(a)), and the *European Convention on Human Rights*, 4th Protocol, Article 3, paragraph 1, states that a national shall not be "expelled". The *Explanatory Reports on the Second to Fifth Protocols to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1971) explains that "It was understood that extradition was outside the scope of this paragraph." This approach is consistent with the International Covenant on Political Rights, Article 12, which contains no right to remain in one's own country, although it contains all the other rights listed in ss. 6(1) and 6(2)(a) of the *Charter*. A similar approach was adopted in Articles 2 and 3 of the Fourth Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In the light of these precedents, one would have thought these more specific words would have been used rather than according a general right to remain in Canada if a completely restricted right had been intended. I, therefore, conclude that extradition *prima facie* infringes upon the right guaranteed by s. 6(1) of the *Charter*.

That having been said, it seems to me that these precedents also reveal that the infringement to s. 6(1) that results from extradition lies at the outer edges of the core values sought to be protected by that provision. European authorities especially make a sharp distinction between expulsion and extradition; see *Brickman v. Federal Republic of Germany*, App. 1, No. 6242/73, C.D. 46, at pp. 202 and 210; P. Van Dijk and G. J. H. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1984), at p. 368. Like the

phe 6(1) est formulé de manière générale. Il ne dit pas qu'un citoyen a le droit de ne pas être expulsé arbitrairement du Canada; il garantit plutôt le droit de demeurer au Canada. Si la *Charte* n'avait eu pour objet que de protéger une personne contre l'expulsion, le bannissement ou l'exil, elle aurait pu être rédigée en ce sens.

Ce point de vue est renforcé par le fait qu'en adoptant cette disposition le législateur semble avoir ignoré plusieurs modèles familiers. La *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. III, par exemple, protège exclusivement une personne contre l'exil (al. 2a)), et la *Convention européenne des droits de l'homme* (Protocole n° 4, article 3, paragraphe 1) porte qu'un ressortissant ne peut être «expulsé». Les *Explanatory Reports on the Second to Fifth Protocols to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1971) expliquent qu'[TRADUCTION] «Il a été convenu que l'extradition n'était pas visée par ce paragraphe.» Ce point de vue est compatible avec l'art. 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ne contient aucun droit de demeurer dans son pays, bien qu'il contienne tous les autres droits énumérés au par. 6(1) et à l'al. 6(2)a) de la *Charte*. Un point de vue semblable a été adopté aux art. 2 et 3 du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Compte tenu de ces précédents, on aurait pensé que, si on avait voulu accorder un droit complètement restreint, on aurait eu recours à ces mots plus précis plutôt que de conférer un droit général de demeurer au Canada. Je conclus donc que l'extradition viole à première vue le droit garanti par le par. 6(1) de la *Charte*.

Cela dit, il me semble que ces précédents montrent également que la violation du par. 6(1) qui résulte de l'extradition se situe à la limite des valeurs fondamentales que cette disposition cherche à protéger. Les autorités européennes en particulier établissent une distinction nette entre l'expulsion et l'extradition; voir *Brickman v. Federal Republic of Germany*, App. 1, No. 6242/73, C.D. 46, aux pp. 202 et 210; P. Van Dijk et G. J. H. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1984), à la p. 368.

international and constitutional documents I have referred to, the central thrust of s. 6(1) is against exile and banishment, the purpose of which is the exclusion of membership in the national community. While I would not wish to trivialize the effects of extradition on the individual, it is clear that extradition is not directed to the purpose. The words of Griffiths L.J. in contrasting extradition and deportation in *R. v. Governor of Pentonville Prison, ex parte Budlong*, [1980] 1 All E.R. 701, are relevant here. He said at p. 716:

I regard extradition as far more closely analogous to the implementation of domestic criminal law than to deportation. It is in no true sense a banishment from our shores as is deportation

An accused may return to Canada following his trial and acquittal or, if he has been convicted, after he has served his sentence. The impact of extradition on the rights of a citizen to remain in Canada appears to me to be of secondary importance. In fact, so far as Canada and the United States are concerned, a person convicted may, in some cases, be permitted to serve his sentence in Canada; see *Transfer of Offenders Act*, S.C. 1977-78, c. 9.

What is more, as I will attempt to demonstrate, extradition serves to promote a number of values that are central to a free and democratic society. These are considerations, however, that are relevant to the question whether and to what extent the *Extradition Act* and the treaty it implements can be saved under s. 1 of the *Charter*.

Before considering s. 1, however, I should point out that the conclusion that extradition infringes upon s. 6(1) of the *Charter* is in accord with previous judicial authorities. In *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385, the Ontario Court of Appeal held that extradition *prima facie* violates a citizen's right to remain in Canada as guaranteed by s. 6(1) of the *Charter*. The court went on, however, to find that it was a reasonable limit under s. 1. In *Canada v.*

Tout comme les documents internationaux et constitutionnels que j'ai mentionnés, le par. 6(1) vise à protéger contre l'exil et le bannissement qui ont pour objet l'exclusion de la participation à la communauté nationale. Je ne veux pas minimiser les effets de l'extradition sur l'individu, mais il est évident que l'extradition ne vise pas cet objet. Les propos du lord juge Griffiths qui compare l'extradition et la déportation dans l'arrêt *R. v. Governor of Pentonville Prison, ex parte Budlong*, [1980] 1 All E.R. 701, sont pertinents ici. Voici ce qu'il affirme à la p. 716:

[TRADUCTION] Je considère que l'extradition tient beaucoup plus de l'application du droit criminel interne que de la déportation. Elle ne constitue pas à proprement parler un bannissement de nos frontières comme c'est le cas de la déportation

Un accusé peut revenir au Canada suite à son procès et à son acquittement ou, s'il a été reconnu coupable, après avoir purgé sa peine. Les répercussions de l'extradition sur les droits d'un citoyen de demeurer au Canada me paraissent avoir une importance secondaire. En fait, en ce qui concerne le Canada et les États-Unis, une personne reconnue coupable peut, dans certains cas, être autorisée à purger sa peine au Canada; voir *Loi sur le transfèrement des délinquants*, S.C. 1977-78, chap. 9.

Qui plus est, comme je vais tenter de le démontrer, l'extradition sert à promouvoir un certain nombre de valeurs qui occupent une place centrale dans une société libre et démocratique. Ce sont cependant des considérations qui sont pertinentes relativement à la question de savoir si et dans quelle mesure la *Loi sur l'extradition* et le traité qu'elle met en œuvre peuvent être sauvegardés en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Toutefois, avant d'examiner l'article premier, je voudrais souligner que la conclusion que l'extradition viole le par. 6(1) de la *Charte* est conforme aux décisions judiciaires antérieures. Dans *Re Federal Republic of Germany and Rauca* (1983), 4 C.C.C. (3d) 385, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que l'extradition viole à première vue le droit d'un citoyen de demeurer au Canada, garanti par le par. 6(1) de la *Charte*. Toutefois, la cour a ensuite conclu qu'elle constituait une limite raison-

Schmidt, [1987] 1 S.C.R. 500, this Court, though in *obiter*, endorsed the approach taken in *Rauca*, *supra*, in the following passage at p. 520:

As will be evident from what I have already said, I am far from thinking that the *Charter* has no application to extradition. The surrender of a person to a foreign country may obviously affect a number of *Charter* rights. In *Rauca*, *supra*, for example, the Ontario Court of Appeal recognized that extradition intruded on a citizen's right under s. 6 to remain in Canada, although it also found that the beneficial aspects of the procedure in preventing malefactors from evading justice, a procedure widely adopted all over the world, were sufficient to sustain it as a reasonable limit under s. 1 of the *Charter*. Section 6 was not raised in this case, though *Schmidt* is a Canadian citizen, no doubt because her counsel believed, as I do, that it was properly disposed of in the *Rauca* case.

I turn, then, to examine whether the assumption made in *Canada v. Schmidt* that extradition can be justified under s. 1 of the *Charter* can be supported.

Section 1 of the Charter

Section 1 of the *Charter* "guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society". As we saw, it was held in *Re Federal Republic of Germany and Rauca*, *supra*, (a holding approved, *in obiter*, by this Court in *Canada v. Schmidt*, *supra*) that extradition in general constitutes a reasonable limit within s. 1 to the right to remain in Canada set out in s. 6(1) of the *Charter*. The court stated in *Re Federal Republic of Germany and Rauca*, at p. 406:

When the *rationale* and purpose of the *Extradition Act* and treaty under it are looked at (having in mind that crime should not go unpunished), Canada's obligations to the international community considered and the histo-

nable au sens de l'article premier. Dans l'arrêt *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500, à la p. 520, cette Cour, quoique ce fût dans une opinion incidente, a approuvé le point de vue adopté dans a l'arrêt *Rauca*, précité:

Il ressort nettement de ce que j'ai déjà dit que je suis loin de croire à l'inapplicabilité de la *Charte* en matière d'extradition. La livraison d'une personne à un pays étranger peut évidemment mettre en jeu plusieurs droits garantis par la *Charte*. Dans l'arrêt *Rauca*, précité, par exemple, la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu que l'extradition empiète sur le droit de demeurer au Canada reconnu à chaque citoyen par l'art. 6, quoiqu'elle ait également conclu que les avantages de la procédure qui empêche les malfaiteurs de se soustraire à la justice et qui est d'ailleurs largement adoptée dans le monde, suffisent pour justifier l'extradition en tant que limite raisonnable au sens de l'article premier de la *Charte*. Bien que *Schmidt* soit citoyenne canadienne, d l'art. 6 n'a pas été invoqué en l'espèce, sans doute parce que son avocat a cru, comme moi, que ce point a été tranché à bon droit dans l'affaire *Rauca*.

Je passe donc à l'examen de la question de savoir si l'hypothèse, formulée dans l'arrêt *Canada c. Schmidt*, selon laquelle l'extradition peut se justifier au sens de l'article premier de la *Charte*, peut être soutenue.

L'article premier de la Charte

L'article premier de la *Charte* «garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Comme nous l'avons vu, on a conclu dans l'arrêt *Re Federal Republic of Germany and Rauca*, précité, (conclusion approuvée dans une opinion incidente de cette Cour contenue dans l'arrêt *Canada c. Schmidt*, précité) que l'extradition constitue en général une limite raisonnable au sens de l'article premier imposée au droit de demeurer au Canada énoncé au par. 6(1) de la *Charte*. La cour a affirmé dans l'arrêt *Re Federal Republic of Germany and Rauca*, à la p. 406:

[TRADUCTION] Compte tenu de la raison d'être et de l'objet de la *Loi sur l'extradition* et du traité auquel elle donne effet (gardant à l'esprit que le crime ne doit pas demeurer impuni), compte tenu des obligations du