

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

172/07/CA

BENJAMEN DIONNE

APPELLANT

- and -

CANADA (MINISTER OF JUSTICE)

RESPONDENT

Dionne v. Canada (Minister of Justice), 2008  
NBCA 61

CORAM:

The Honourable Justice Richard  
The Honourable Justice Bell  
The Honourable Justice Quigg

Judicial review of two (2) Orders of Surrender  
under s. 40(1) of the *Extradition Act*, S.C.1999,  
c.18:  
November 8, 2007  
April 16, 2008

History of Case:

Decision under review:  
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:

Court of Appeal of New Brunswick:  
2008 NBCA 3  
[2008] N.B.J. No. 188  
[2008] N.B.J. No. 180  
[2008] N.B.J. No. 172  
[2008] N.B.J. No. 119  
[2008] N.B.J. No. 78  
[2008] N.B.J. No. 22  
[2007] N.B.J. No. 467

Court of Queen's Bench of New Brunswick:  
August 13, 2007 (Unreported)

BENJAMEN DIONNE

APPELANT

- et -

CANADA (MINISTRE DE LA JUSTICE)

INTIMÉ

Dionne c. Canada (Ministre de la Justice), 2008  
NBCA 61

CORAM :

L'honorable juge Richard  
L'honorable juge Bell  
L'honorable juge Quigg

Révision judiciaire des arrêtés d'extradition pris en  
vertu du par. 40(1) de la *Loi sur l'extradition*, L.C.  
1999, ch. 18 :  
le 8 novembre 2007  
le 16 avril 2008

Historique de la cause :

Décision faisant l'objet du contrôle :  
Inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :

Cour d'appel du Nouveau-Brunswick :  
2008 NBCA 3  
[2008] A.N.-B. n° 188  
[2008] A.N.-B. n° 180  
[2008] A.N.-B. n° 172  
[2008] A.N.-B. n° 119  
[2008] A.N.-B. n° 78  
[2008] A.N.-B. n° 22  
[2007] A.N.-B. n° 467

Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick :  
Le 13 août 2007 (jugement inédit)

Application heard and judgment rendered:  
August 14, 2008

Requête entendue et jugement rendu :  
Le 14 août 2008

Reasons delivered:  
November 6, 2008

Motifs déposés :  
Le 6 novembre 2008

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:  
Benjamin Dionne appeared in person

Pour l'appelant :  
Benjamin Dionne a comparu en personne

For the respondent:  
Theodore K. Tax

Pour l'intimé :  
Theodore K. Tax

THE COURT

LA COUR

The application for judicial review is dismissed.

Rejette la demande de révision judiciaire.

The judgment of the Court was delivered by

QUIGG J.A.

[1] Benjamen Dionne applies for judicial review of two orders of the Minister of Justice surrendering Mr. Dionne to the United States, where he has been charged in the District Court in Bangor, Maine, with certain offences. The grounds for the judicial review are: (1) that the Minister failed to appropriately consider the financial and emotional difficulties the extradition would cause Mr. Dionne's spouse; and (2) the Minister erred in refusing to seek assurances from the U.S. authorities that Mr. Dionne would be tried separately from certain alleged co-conspirators. On August 14, 2008, we dismissed Mr. Dionne's application, indicating that written reasons for our decision would follow. Here are those reasons.

I. The Facts

[2] Mr. Dionne, a Canadian citizen, was indicted in the State of Maine, U.S.A., on September 7, 2006, and was released pending trial on condition that he attend court when required. On November 6, 2006, Mr. Dionne failed to attend court and a warrant issued for his arrest.

[3] Since Mr. Dionne had returned to Canada, the United States sought his extradition to face prosecution for conspiracy to distribute marijuana, possession with intention to distribute marijuana, and for failing to appear as required. The particulars of the American request were set out in diplomatic notes from the U.S. Embassy in Ottawa dated December 28, 2006, and January 17, 2007.

A. *Judicial proceedings*

[4] On February 5, 2007, counsel in the International Assistance Group at the Department of Justice, signed an Authority to Proceed for the Minister of Justice under

s. 15 of the *Extradition Act*, S.C. 1999, c.18, which outlined the Canadian offences that correspond to Mr. Dionne's alleged conduct in the United States.

[5] Mr. Dionne was arrested and held in custody on the strength of an arrest warrant obtained pursuant to s. 16 of the *Act*. Following a committal hearing, a judge of the Court of Queen's Bench found there was sufficient evidence to commit Mr. Dionne on both of the offences listed in the Authority to Proceed. The judge signed an Order of Committal and ordered that Mr. Dionne be held in custody until delivered pursuant to the provisions of the *Act* or discharged according to law (the "Committal Decision").

[6] Mr. Dionne appealed the Committal Decision. On January 10, 2008, this Court dismissed the appeal: *Dionne v. Canada (Minister of Justice)*, [2008] N.B.J. No. 3 (QL), 2008 NBCA 3.

B. *The ministerial phase*

[7] Following the Committal Order, Mr. Dionne did not make any submissions to the Minister regarding his surrender. He did, however, file a Notice of Appeal of the Committal Decision, and later a Supplementary Notice of Appeal and a further Supplementary Notice of Appeal.

[8] Copies of Mr. Dionne's Notices of Appeal were forwarded to Department of Justice officials in the International Assistance Group and the content of these documents were brought to the Minister's attention before he made a decision on November 8, 2007, to surrender Mr. Dionne to the United States. The Minister was also made aware of a "Cotroni Assessment", which involved a determination of whether it was more appropriate to prosecute Mr. Dionne in Canada on the drug allegations. The Public Prosecution Service of Canada in its assessment had concluded that the balance of convenience lay in the State of Maine and that it was not a realistic option to prosecute Mr. Dionne in New Brunswick. The Minister, in conducting his own independent

“Cotroni Assessment”, similarly concluded that it was appropriate in the circumstances of this case to yield to the interests of the United States.

C. *Minister’s reasons for surrender*

[9] On November 8, 2007, the Minister of Justice issued an Order of Surrender with supporting reasons. In those reasons, the Minister reviewed the evidence submitted by the United States. He also noted that a judge had ordered Mr. Dionne’s committal on August 13, 2007, and that Mr. Dionne had appealed the Committal Decision to this Court.

[10] The Minister noted that, while no formal submissions had been made to him in respect of Mr. Dionne’s surrender, certain issues raised in the appeal of the Committal Decision were matters that would “normally be raised” during the surrender phase of the proceedings. The Minister expressly stated that he had considered these submissions as well as all of the materials before him in making his decision to order Mr. Dionne’s surrender to the United States. Specifically, the Minister addressed treaty issues Mr. Dionne raised in his Notices of Appeal. The Minister also addressed the request to delay the Surrender Decision in order to facilitate a trial separate from Mr. Dionne’s alleged co-conspirators. The Minister noted that the *Act* required him to render a decision on surrender within ninety (90) days of the decision of the extradition Judge on committal. In the absence of submissions from Mr. Dionne, the Minister determined that he had no discretion to delay his decision. Moreover, after analyzing the nature of Mr. Dionne’s request, the Minister determined it would not be appropriate, in the circumstances, for him to interfere with the manner in which the American trial would proceed. Finally, even though not raised by Mr. Dionne, the Minister also considered his rights under s. 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms, The Constitution Act, 1982*. After considering all of the circumstances, the Minister concluded the surrender was “neither unjust or oppressive” under s. 44(1)(a) of the *Act*, nor contrary to s. 6(1) of the *Charter*, nor in violation of any treaty.

D. *The Minister's reconsideration*

[11] By letter dated November 9, 2007, Mr. Dionne, apparently unaware of the Minister's November 8, 2007 Surrender Decision, forwarded submissions to the Minister.

[12] Mr. Dionne asked the Minister to consider his submissions even if a surrender decision had already been made. Mr. Dionne's request for reconsideration and his submissions were forwarded to the Minister on November 14, 2007.

[13] In a letter dated November 15, 2007, Mr. Dionne faxed additional submissions to the Minister's attention. In the exercise of his discretion under s. 43(2) of the *Act*, the Minister agreed to receive Mr. Dionne's submissions and reconsider his initial Surrender Decision. On April 16, 2008, after considering all of Mr. Dionne's submissions, the Minister confirmed his original Surrender Decision (the "Reconsideration Decision").

[14] In reaching the Reconsideration Decision, the Minister considered Mr. Dionne's allegation that American officials had contacted Canadian officials to advise that Mr. Dionne wished to waive any and all of his extradition rights. In Mr. Dionne's submission, this alleged contact was indicative of a lack of fairness in the process. The Minister found no evidence to substantiate this assertion, and held that, even if substantiated, such an allegation would not taint the extradition process to such a degree that surrender would be unconscionable.

[15] The Minister also considered Mr. Dionne's claim that extradition would separate him from his spouse, who he says suffers from depression. The Minister concluded that separation from a spouse is an ordinary consequence of a criminal prosecution and that nothing in Mr. Dionne's circumstances would "shock the conscience" to a degree sufficient to override Canada's treaty and law enforcement objectives. The Minister also noted that Mr. Dionne's spouse would continue to receive the full benefit of the Canadian health care system if he was extradited.

[16] Finally, the Minister considered Mr. Dionne's request that the Minister should seek assurances that he be tried separately from his alleged co-conspirators. Mr. Dionne submitted that he would be found guilty by association with the other co-conspirators, whose alleged roles in the offences charged were much greater than his own. The Minister found any such assurance would inappropriately interfere with the prosecutorial discretion of American officials. The Minister reasoned that Mr. Dionne would have an opportunity to apply to the United States' courts for a separate trial. He did not find any compelling reason to exercise his discretion under s. 40(3) of the *Act*.

## II. Judicial Review

[17] On May 11, 2008, Mr. Dionne filed an application for judicial review to this Court, challenging the Minister's Surrender Decision and Reconsideration Decision. He initially raised four grounds of review; however, in his further submissions to the Court, two of these were abandoned. The two remaining issues are whether the Minister erred:

- (a) By failing to appropriately consider the circumstances of Mr. Dionne's spouse, namely her financial and emotional difficulties; and,
- (b) When he refused to seek assurances that Mr. Dionne should be tried separately from any co-conspirators.

## III. Analysis and Decision

### A. *Jurisdiction of the Court and standard of review*

[18] Section 57(1) of the *Act* provides the Court of Appeal with exclusive jurisdiction to hear and determine an application for judicial review of the Minister's decision to surrender Mr. Dionne to the United States. Section 57(7) provides that the

grounds for judicial review of the Minister's decision are the same as those upon which the Federal Court may grant relief under s. 18.1(4) of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7. Thus, the Court of Appeal may grant relief if it is satisfied that the Minister:

- (a) acted without jurisdiction, acted beyond his or her jurisdiction or refused to exercise his or her jurisdiction;
- (b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that he or she was required by law to observe;
- (c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;
- (d) based his or her decision or order on an erroneous finding of fact that he or she made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before him;
- (e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or
- (f) acted in any other way that was contrary to law.

[19] Mr. Dionne has raised two discrete grounds that are discussed below. He did not specifically allege any of the grounds for review under s. 18.1(4) of the *Federal Courts Act*. However, because he was self-represented, I have reviewed the record with a view of determining whether any of those grounds would have had any merit, and conclude that they do not. The record reveals that Mr. Dionne was allowed several opportunities to fully state his case and that the Minister considered all relevant submissions before exercising his discretion to order Mr. Dionne's surrender. The Minister gave extensive reasons for his Surrender Decision. He then agreed to accept further submissions and to reconsider his decision, and, on reconsideration, he again took into account all submissions made and, again, provided extensive reasons for maintaining the Surrender Decision. The record simply reveals no error of the type contemplated in s. 57(7) of the *Act*.



[20] In *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, [2008] S.C.J. No. 23 (QL), 2008 SCC 23, the Court unanimously affirmed that the standard of review of a surrender decision is reasonableness. The Supreme Court has repeatedly affirmed that a great degree of deference is owed to the Minister's decision to order surrender once a fugitive has been committed for extradition. In *Lake*, the Court states that the Minister's decision on surrender involves the balancing of many competing considerations, and where those considerations are concerned, the Minister has "superior expertise". In addition, the Supreme Court stated that, as long as the Minister considers the correct legal principles, his decision to surrender should be upheld unless it is unreasonable in the sense that it is "irrational". Justice LeBel, for a unanimous Court, stated as follows at para. 41:

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

B. *The effect of extradition on Mr. Dionne's spouse*

[21] Section 44(1)(a) of the *Act* provides that the Minister shall refuse to surrender a person if satisfied that “the surrender would be unjust or oppressive having regard to all the relevant circumstances”. This section has been interpreted by the Supreme Court on several occasions. In *Lake*, the Supreme Court reaffirmed its earlier decisions that s. 44(1)(a) requires the Minister to consider whether surrender would violate a person’s rights under s. 7 of the *Charter*. The court stated that the applicable test is whether ordering extradition would “shock the conscience” or whether the fugitive faces “a situation that is simply unacceptable”. The Supreme Court has made it clear that the courts should defer to the Minister’s assessment, and that they must be “extremely circumspect so as to avoid interfering unduly in decisions that involve the good faith and honour of this country in its relations with other states.” (para. 31)

[22] In *United States of America v. Burns*, [2001] 1 S.C.R. 283, [2001] S.C.J. No. 8 (QL), 2001 SCC 7, the Supreme Court set out examples of some personal circumstances that can be relevant to a determination as to whether, extradition might be “unjust or oppressive”. At paragraph 93 the Court states that factors to consider include “youth, insanity, mental retardation and pregnancy”. Obviously this list is not exhaustive, and there may be other factors that must be taken into consideration.

[23] Mr. Dionne argues that the Minister should not order his surrender to the United States because his wife is financially dependant on him and is very depressed as a result of their separation while he is incarcerated. Mr. Dionne states that being required to face trial and incarceration in the United States would aggravate his spouse’s emotional state to such a degree that he should not be surrendered. On this point, the Minister ruled as follows:

In my view, you have not raised any compelling or overriding circumstances which require me to decline surrender in the fact of Canada’s treaty obligations and the

importance of ensuring that Canada is not a safe haven for fugitives from justice.

In general, persons accused of crimes in Canada cannot escape criminal prosecutions on the basis that a prosecution against them would have consequences for their spouse. As well, Canadian courts have the power to take accused persons away from their family members when refused bail or convicted of a criminal offence and sentenced to a period of incarceration. The Ontario Court of Appeal held in *United States v. Thomson*, [2005] O.J. No. 762 that such a power was not unjust or oppressive and that “[i]t would be a peculiar result therefore, if it were unjust and oppressive in the context of an extradition to a state with a very similar judicial and penal system.”

While it would be difficult for your wife to be separated from you, there is nothing in your personal circumstances that would “shock the conscience” were you to be surrendered to face trial in the United States. Your wife will continue to have the benefit of the Canadian health care system for her medical needs. In my view, your surrender in such circumstances would not violate fundamental justice, or be otherwise unjust or oppressive.

[24] Considering the applicable law and the particular circumstances of this case, Mr. Dionne’s argument that the Minister’s response on this point is unreasonable is bereft of merit.

C. *The refusal to seek assurances*

[25] Section 40(3) of the *Act* provides that the Minister may seek appropriate assurances from a state requesting extradition or may predicate the surrender upon any conditions that the Minister considers appropriate. In *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, [1991] S.C.J. No. 63 (QL), the majority held that the surrender without assurances, of a fugitive who was facing the death penalty, did not “shock the conscience” and, therefore, does not offend the “fundamental principles of justice enshrined in s. 7 of the *Charter*”. (para. 191)

[26] In *United States of America v. Burns*, the majority view in *Kindler* was reaffirmed. The Court did, however, state that the use of “shock the conscience” terminology was intended to convey that the “balancing process” of a number of contextual factors in any particular case may affect the outcome. Some of those factors may be specific to the fugitive – youth, mental condition, insanity, mental retardation or pregnancy, while other factors may be more general, such as considerations associated with a particular form of punishment.

[27] As mentioned, Mr. Dionne requested that the Minister seek assurances from the prosecuting authorities in the United States that he would receive a separate trial from the other accused. He submitted that he would suffer prejudice if he were to be prosecuted with other accused individuals that he did not know and who he believed had played a much greater role in the offences charged. Mr. Dionne submitted that a jury would likely find him guilty by association if he were prosecuted jointly with these other individuals, and that surrender in those circumstances would be unjust or oppressive.

[28] The Minister weighed Mr. Dionne’s submissions and also considered that seeking the requested assurances would constitute interference with the prosecutorial discretion and the administration of justice in the American court system.

[29] In my respectful view, the Minister applied the correct legal standard, namely whether sending Mr. Dionne to face trial in the United States, jointly with alleged co-conspirators, would “shock the conscience” of Canadians. Ultimately, the Minister concluded that surrender without the requested assurances would have no such effect and that it would not be “unjust or oppressive”, nor contrary to the principles of fundamental justice. That conclusion was reasonable and was made on a clear, identifiable, and rational basis.

IV. Conclusion and Disposition

[30] In summary, the Minister's decision to surrender a Canadian citizen is owed a high level of deference. Once the Court of Appeal determines the Minister considered the relevant facts and reached a "defensible conclusion" applying the correct legal test as articulated in *Lake, Burns* and *Kindler*, it is not the Court of Appeal's role to reassess the relevant factors and substitute its own view. I conclude the Minister's decision, in this case, falls within a "range of reasonable outcomes". The Minister carefully considered all of the submissions made by Mr. Dionne even though a portion of the submissions were made well after the statutory deadline for their presentation. The Minister's reasons for surrender and his reconsideration of the surrender decision indicate that he weighed all of Mr. Dionne's submissions and provided a clear explanation as to why they could not prevail. The reasons of the Minister clearly meet the sufficiency standard established by the jurisprudence. With respect to the two issues raised by Mr. Dionne, the Minister applied the correct legal test and principles. His conclusion was reasonable and an appropriate exercise of ministerial discretion.

[31] It is for these reasons the Court dismissed Mr. Dionne's application for judicial review at the close of the hearing on August 14, 2008.

---

KATHLEEN A. QUIGG, J.A.

WE CONCUR:

---

J.C. MARC RICHARD, J.A.

---

B. RICHARD BELL, J.A.

LA JUGE QUIGG

[1] Benjamen Dionne demande la révision judiciaire de deux arrêtés du ministre de la Justice ordonnant son extradition vers les États-Unis. Des accusations ont été portées contre M. Dionne devant la Cour de district de Bangor, au Maine. Les moyens soulevés dans la demande de révision judiciaire sont ceux-ci : (1) le Ministre n'a pas tenu compte de façon appropriée des difficultés financières et émotionnelles que l'extradition causerait à la conjointe de M. Dionne; (2) le Ministre a commis une erreur lorsqu'il a refusé de demander aux autorités américaines l'assurance de l'octroi à M. Dionne d'un procès séparé de celui de présumés coconspirateurs. Nous avons rejeté la demande de M. Dionne le 14 août 2008 et indiqué que des motifs écrits suivraient. Nous les donnons aujourd'hui.

I. Les faits

[2] M. Dionne, qui est citoyen canadien, a été mis en accusation dans l'État du Maine, aux États-Unis, le 7 septembre 2006, puis libéré dans l'attente de son procès à condition de comparaître lorsqu'il serait assigné. Le 6 novembre 2006, M. Dionne n'a pas comparu et un mandat d'arrestation a été lancé contre lui.

[3] Comme M. Dionne était rentré au Canada, les États-Unis ont demandé son extradition. Une poursuite lui était intentée devant les tribunaux américains pour complot de distribution de marihuana, possession de marihuana dans l'intention de la distribuer et défaut de comparaître comme prescrit. Les États-Unis ont précisé la teneur de la demande par des notes diplomatiques de leur ambassade d'Ottawa datées des 28 décembre 2006 et 17 janvier 2007.

A. *Procédures judiciaires*

[4] Le 5 février 2007, le Groupe d'entraide internationale du ministère de la Justice a pris, pour le Ministre, l'arrêté introductif d'instance prévu à l'art. 15 de la *Loi sur l'extradition*, L.C. 1999, ch. 18. Cet arrêté énonçait les infractions de droit canadien qui correspondaient à l'ensemble des actes reprochés à M. Dionne aux États-Unis.

[5] Un mandat d'arrestation obtenu sur le fondement de l'art. 16 de la *Loi* a permis l'arrestation, puis la détention de M. Dionne. Une juge de la Cour du Banc de la Reine a ensuite conclu, après audience, qu'une preuve suffisante avait été présentée pour justifier l'incarcération de M. Dionne relativement aux deux infractions listées dans l'arrêté introductif d'instance. Elle a rendu une ordonnance d'incarcération qui prescrivait la détention de M. Dionne jusqu'à ce que placé sous la garde des autorités étrangères, comme le prévoient les dispositions de la *Loi*, ou libéré conformément au droit (le « jugement d'incarcération »).

[6] M. Dionne a formé appel du jugement d'incarcération. Le 10 janvier 2008, notre Cour l'a débouté (*Dionne c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2008] A.N.-B. n° 3 (QL), 2008 NBCA 3).

B. *La phase ministérielle*

[7] Après que l'ordonnance d'incarcération a été rendue, M. Dionne n'a pas présenté d'observations au Ministre contre son extradition. Il a toutefois déposé un avis de l'appel qu'il entendait interjeter du jugement d'incarcération, puis un premier et un second avis d'appel additionnels.

[8] Des copies des divers avis d'appel de M. Dionne ont été envoyées aux fonctionnaires du ministère de la Justice attachés au Groupe d'entraide internationale, et le contenu de ces documents a été porté à l'attention du Ministre avant qu'il prenne la décision, le 8 novembre 2007, d'extrader M. Dionne vers les États-Unis. Également, il a

été porté à la connaissance du Ministre qu'on avait procédé à une « évaluation fondée sur l'arrêt *Cotroni* », qui avait consisté à déterminer s'il convenait davantage de poursuivre M. Dionne au Canada pour les infractions dont il était accusé en matière de drogue. Le Service des poursuites pénales du Canada avait conclu, au terme de son évaluation, que la prépondérance des motifs de commodité jouait en faveur du Maine et que poursuivre M. Dionne au Nouveau-Brunswick n'était pas une option réaliste. Le Ministre, après avoir procédé à sa propre « évaluation fondée sur l'arrêt *Cotroni* » a conclu à son tour qu'il convenait, dans les circonstances, de reconnaître l'intérêt des États-Unis.

C. *Motifs d'extradition produits par le Ministre*

[9] Le ministre de la Justice a pris un arrêté d'extradition le 8 novembre 2007. Dans les motifs qu'il a livrés à l'appui, il a passé en revue la preuve présentée par les États-Unis. Il a constaté aussi qu'une juge avait ordonné l'incarcération de M. Dionne le 13 août 2007 et que M. Dionne avait interjeté appel du jugement d'incarcération auprès de notre Cour.

[10] Le Ministre a signalé que, bien que les observations que la *Loi* admet ne lui aient pas été présentées contre l'extradition de M. Dionne, certains points de l'appel interjeté contre le jugement d'incarcération étaient de ceux qui étaient [TRADUCTION] « normalement soulevés » au stade d'extradition du processus. Il a expressément indiqué qu'il avait pris sa décision d'extrader M. Dionne vers les États-Unis en tenant compte de ces points, de même que de toute la documentation dont il disposait. Plus précisément, le Ministre a abordé les moyens des avis d'appel par lesquels M. Dionne invoquait des traités. Il a répondu aussi à la demande qui lui était faite de reporter sa décision afin de faciliter, dans le cas de M. Dionne, la tenue d'un procès séparé de celui de présumés coconspirateurs. Il a fait remarquer que la *Loi* exige de lui qu'il rende une décision sur l'extradition dans les quatre-vingt-dix jours du jugement d'incarcération. En l'absence d'observations de M. Dionne, le Ministre a jugé qu'il n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de reporter sa décision. De même, après avoir analysé la nature de la demande de M. Dionne, il a jugé que, dans les circonstances, s'immiscer dans la conduite



du procès aux États-Unis serait inapproprié de sa part. Enfin, même si M. Dionne ne les avait pas invoqués, le Ministre s'est penché sur les droits garantis aux citoyens canadiens par le par. 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*. Après avoir examiné l'ensemble des circonstances, le Ministre a conclu que l'extradition n'était « ni injuste ni tyrannique », aux termes de l'al. 44(1)a) de la *Loi*, n'allait pas à l'encontre du par. 6(1) de la *Charte* et ne violait aucun traité.

D. *Réexamen de sa décision par le Ministre*

[11] Ignorant, semble-t-il, que son extradition avait été décidée le 8 novembre 2007, M. Dionne a fait parvenir au Ministre des observations par lettre datée du 9 novembre 2007.

[12] M. Dionne a prié le Ministre de recevoir ses observations malgré que l'extradition eût été décidée. La demande de réexamen et les observations de M. Dionne ont été transmises au Ministre le 14 novembre 2007.

[13] Des observations supplémentaires ont été soumises au Ministre par une lettre de M. Dionne datée du 15 novembre 2007, transmise par télécopieur. Le Ministre, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît le par. 43(2) de la *Loi*, a accepté de recevoir les observations de M. Dionne et de réexaminer sa décision initiale. Le 16 avril 2008, après avoir pris en considération toutes ces observations, il a confirmé sa décision (la « décision après réexamen »).

[14] Le Ministre est arrivé à cette seconde décision après avoir examiné, entre autres, l'affirmation de M. Dionne que les autorités américaines avaient communiqué avec les autorités canadiennes et leur avaient fait connaître qu'il souhaitait renoncer à tous ses droits en matière d'extradition. M. Dionne soutenait que la présumée communication attestait un manquement à l'équité. Le Ministre a jugé que cette prétention n'était pas corroborée par la preuve, et conclu que, quand elle l'aurait été, la procédure engagée n'aurait pas été entachée au point de rendre inique l'extradition.

[15] M. Dionne faisait valoir également que l'extradition le séparerait de sa conjointe, qui, disait-il, souffrait de dépression. Le Ministre a conclu que la séparation des conjoints était une conséquence coutumière des poursuites pénales et que rien dans la situation de M. Dionne ne lui paraissait « choquer la conscience » au point de devoir aller contre les objectifs du Canada en matière d'application de la loi et de traités. Il a aussi fait remarquer que la conjointe de M. Dionne, dût-il être extradé, demeurerait entièrement admise au régime canadien d'assurance-maladie.

[16] Finalement, le Ministre était prié de solliciter des États-Unis l'assurance de l'octroi à M. Dionne d'un procès séparé de celui des coconspirateurs présumés. M. Dionne avançait qu'il serait déclaré coupable par association avec ces coaccusés, dont il soutenait qu'ils avaient joué un rôle beaucoup plus important que le sien dans les infractions présumées. Le Ministre a conclu que solliciter cette assurance serait une immixtion inappropriée dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des autorités américaines en matière de poursuites. Il était d'avis que M. Dionne aurait la possibilité de demander aux tribunaux américains un procès séparé. Il ne voyait aucun motif impérieux d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le par. 40(3) de la *Loi*.

## II. Révision judiciaire

[17] Le 11 mai 2008, M. Dionne a déposé auprès de notre Cour une demande de révision judiciaire qui attaquait la décision initiale de l'extrader et la décision rendue par le Ministre après réexamen. Il avait avancé au départ quatre moyens d'appel, mais, dans les observations supplémentaires qu'il a présentées à la Cour, deux ont été abandonnés. Deux questions demeurent donc, qui appellent à déterminer si le Ministre a commis une erreur :

- a) en ne tenant pas compte de façon appropriée de la situation de la conjointe de M. Dionne, en l'occurrence de ses difficultés financières et émotionnelles;

- b) en refusant de demander l'assurance de l'octroi à M. Dionne d'un procès séparé de celui des coconspirateurs.

### III. Analyse et décision

#### A. *Compétence de la Cour et norme de contrôle*

[18] Le par. 57(1) de la *Loi* confère à la Cour d'appel la compétence exclusive de connaître de la demande de révision judiciaire présentée contre la décision du Ministre d'extrader M. Dionne vers les États-Unis. Suivant le par. 57(7), les motifs de révision de la décision du Ministre sont les motifs sur le fondement desquels la Cour fédérale peut prendre des mesures réparatoires sous le régime du par. 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. Ainsi, des mesures pourront être prises si la Cour d'appel est convaincue que le Ministre, selon le cas :

- a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;
- b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;
- c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;
- d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;
- e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;
- f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

[19] La demande de M. Dionne s'appuie sur deux moyens distincts qui seront abordés ci-après. Il n'a avancé aucun des moyens pour solliciter la révision que prévoit le par. 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Comme il se représentait lui-même, toutefois, j'ai examiné le dossier dans le but de déterminer s'il aurait été fondé à invoquer l'un de ces moyens, et je conclus que non. Il ressort du dossier que M. Dionne a pu plaider pleinement sa cause à quelques reprises, et que le Ministre a tenu compte de toutes les observations pertinentes avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'arrêter que M. Dionne serait extradé. Le Ministre a amplement motivé sa décision d'extrader M. Dionne. Il a ensuite accepté de recevoir de nouvelles observations et de réexaminer sa décision initiale. Il a alors pris en considération, de nouveau, toutes les observations présentées, puis longuement motivé, de nouveau, son maintien de sa décision initiale. Le dossier ne révèle tout simplement aucune des erreurs prévues au par. 57(7) de la *Loi*.

[20] Dans *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2008] A.C.S. n° 23 (QL), 2008 CSC 23, la Cour suprême a confirmé unanimement que la norme de contrôle d'un arrêté d'extradition est celle de la raisonabilité. De même, la Cour a réitéré plusieurs fois qu'une grande déférence s'impose envers la décision du Ministre de prendre un arrêté d'extradition une fois le fugitif incarcéré. Dans *Lake*, la Cour suprême a indiqué que la décision que doit rendre le Ministre sur une demande d'extradition l'oblige à soupeser de nombreuses considérations opposées et qu'il possède à l'égard de celles-ci une « plus grande expertise ». En outre, la Cour a déclaré que, tant que le Ministre prend en compte les principes juridiques pertinents, sa décision d'extrader devait être maintenue à moins d'être déraisonnable au sens où elle serait « irrationnelle ». Le juge LeBel, au nom d'une Cour unanime, a déclaré ce qui suit, au par. 41 :

La norme de la raisonabilité n'exige pas l'adhésion aveugle à l'appréciation ministérielle. Au contraire, elle admet la possibilité de plus d'une conclusion. Il n'appartient pas à la cour de révision de substituer sa propre appréciation des considérations pertinentes. Cette cour doit plutôt déterminer si la décision du ministre se situe dans le cadre des solutions raisonnables possibles. La cour qui applique cette norme dans le contexte d'une demande d'extradition doit alors déterminer si le ministre a

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

B. *Effet de l'extradition sur la conjointe de M. Dionne*

[21] L'alinéa 44(1)a) de la *Loi* porte que le Ministre refuse l'extradition s'il est convaincu qu'elle « serait injuste ou tyrannique compte tenu de toutes les circonstances ». La Cour suprême a interprété cet alinéa à quelques reprises. Dans *Lake*, elle a confirmé de nouveau sa conclusion antérieure que l'al. 44(1)a) requérait du Ministre qu'il décide si l'extradition porterait atteinte aux droits garantis par l'art. 7 de la *Charte*. Elle a ajouté que le critère applicable était de savoir si cette mesure « choquerait la conscience » ou si le fugitif ferait « face à une situation qui est simplement inacceptable ». La Cour suprême a nettement indiqué que les tribunaux devaient déférer à l'appréciation du Ministre et se montrer « extrêmement circonspects afin d'éviter toute ingérence indue dans des décisions où il y va de la bonne foi et de l'honneur du Canada dans ses relations avec d'autres états » (par. 31).

[22] Dans l'arrêt *États-Unis c. Burns*, [2001] 1 R.C.S. 283, [2001] A.C.S. n° 8 (QL), 2001 CSC 7, la Cour suprême a donné quelques exemples de circonstances d'ordre personnel susceptibles de se révéler pertinentes au moment de déterminer si l'extradition pourrait être « injuste ou tyrannique ». Au par. 93, elle a indiqué que comptent parmi les facteurs à peser « la jeunesse, l'aliénation mentale, la déficience intellectuelle et la

grossesse ». La liste n'est évidemment pas exhaustive, et d'autres facteurs pourraient devoir être pris en considération.

[23] M. Dionne soutient que le Ministre ne doit pas ordonner son extradition vers les États-Unis, parce que sa conjointe dépend de lui au plan financier et qu'elle est profondément déprimée du fait de la séparation que l'incarcération impose au couple. M. Dionne affirme que la détérioration que connaîtrait l'état de santé émotionnel de sa conjointe, s'il devait subir son procès et encourir une incarcération aux États-Unis, demande que son extradition soit refusée. Sur ce point, le Ministre a tranché ainsi :

[TRADUCTION]

Il m'apparaît que vous n'avez pas fait valoir de circonstances persuasives ou prépondérantes qui exigeraient que votre extradition soit refusée, au regard des obligations que le Canada a contractées par traité et de l'importance de veiller à ce que le Canada ne devienne pas une terre d'accueil pour fugitifs.

En règle générale, les personnes accusées de crimes, au Canada, ne peuvent se soustraire à une poursuite pénale pour le motif que pareille poursuite aurait des répercussions sur leur conjoint. De même, les tribunaux canadiens ont le pouvoir d'enlever un accusé aux membres de sa famille si la libération sous caution lui est refusée, ou s'il est déclaré coupable d'une infraction criminelle et condamné à la prison. La Cour d'appel de l'Ontario a jugé, dans *Canada (Minister of Justice) c. Thomson*, [2005] O.J. No. 762, que ce pouvoir n'était ni injuste ni tyrannique et elle a conclu : [TRADUCTION] « [I]l serait singulier, donc, que ce soit injuste ou tyrannique dans le contexte de l'extradition vers un État doté de systèmes judiciaire et pénal très semblables. »

Il est vrai qu'être séparée de vous serait difficile à votre épouse, mais il ne se trouve rien dans votre situation personnelle qui « choquerait la conscience » si vous étiez extradé vers les États-Unis pour y subir votre procès. Votre épouse demeurera admise aux soins que procure le régime canadien d'assurance-maladie. Je suis d'avis que, dans les circonstances, votre extradition ne serait, ni contraire à la justice fondamentale, ni injuste ou tyrannique.

[24] Eu égard au droit applicable et aux circonstances de l'espèce, l'argument de M. Dionne voulant que la réponse du Ministre sur ce point ait été déraisonnable est dénué de fondement.

C. *Refus de demander des assurances*

[25] En vertu du par. 40(3) de la *Loi*, le Ministre peut demander des assurances appropriées à l'État qui souhaite l'extradition, ou assujettir l'extradition aux conditions qui lui paraissent appropriées. Dans *Kindler c. Canada (ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, [1991] A.C.S. n° 63 (QL), les juges majoritaires ont conclu que l'extradition d'un fugitif qui encourait la peine de mort, extradition accordée sans l'obtention d'assurances, ne choquait pas la conscience et, par conséquent, ne contrevenait pas aux « principes de justice fondamentale consacrés à l'art. 7 de la *Charte* » (par. 191).

[26] Dans *États-Unis c. Burns*, la Cour suprême a confirmé qu'elle adoptait les vues exprimées par les juges majoritaires dans l'arrêt *Kindler*. Elle a indiqué, cependant, que l'utilisation des mots « choc de la conscience » visait à souligner que le « processus de pondération » de facteurs contextuels, dans une affaire donnée, pouvait déterminer l'issue de l'instance. Certains de ces facteurs peuvent être particuliers – la jeunesse du fugitif, son état mental, l'aliénation mentale, la déficience intellectuelle ou la grossesse – alors que d'autres peuvent être plus généraux, telles les considérations que font intervenir un châtement donné.

[27] Comme nous l'avons vu, le Ministre était prié de demander aux autorités poursuivantes américaines l'assurance de l'octroi à M. Dionne d'un procès séparé de celui de ses coaccusés. M. Dionne avançait qu'il subirait un préjudice s'il était poursuivi avec des coaccusés qu'il ne connaissait pas et dont il estimait qu'ils avaient joué un rôle beaucoup plus grand que le sien dans les infractions. Il soutenait qu'un jury le déclarerait probablement coupable par association s'il était poursuivi conjointement avec ces autres individus, et que l'extradition serait injuste ou tyrannique dans les circonstances.

[28] Le Ministre a pesé les observations de M. Dionne et considéré également que solliciter les assurances qu'il était prié de demander serait s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des poursuivants et dans l'administration de la justice au sein de l'appareil judiciaire américain.

[29] À mon respectueux avis, le Ministre a appliqué la norme juridique appropriée : il s'est demandé si envoyer M. Dionne subir un procès aux États-Unis, conjointement avec de présumés coconspirateurs, « choquerait la conscience » des Canadiens. Il a conclu qu'ordonner l'extradition sans avoir obtenu les assurances que M. Dionne le priait de demander n'aurait pas cet effet, ne serait pas « injuste ou tyrannique », et ne serait pas non plus contraire aux principes de justice fondamentale. Il est arrivé à une conclusion raisonnable, dont le fondement était clair, discernable et rationnel.

#### IV. Conclusion et dispositif

[30] En résumé, une déférence élevée s'impose envers la décision du Ministre d'extrader un citoyen canadien. Il n'appartient pas à la Cour d'appel, lorsqu'elle constate que le Ministre a tenu compte des faits pertinents et tiré une conclusion « susceptible de se justifier » après avoir appliqué la norme juridique appropriée, issue des arrêts *Lake*, *Burns* et *Kindler*, de substituer sa propre appréciation des considérations pertinentes à celle du Ministre. Je conclus qu'en l'espèce la décision du Ministre se situe dans le « cadre des solutions raisonnables possibles ». Il s'est penché attentivement sur toutes les observations de M. Dionne, malgré qu'une partie d'entre elles lui eût été présentée nettement passé l'échéance prescrite par la loi. Il se dégage des motifs d'extradition du Ministre et de son réexamen de l'arrêté d'extradition qu'il a pesé toutes les observations de M. Dionne et exposé clairement les raisons de leur rejet. Les motifs qu'il a donnés satisfont nettement à la norme de suffisance établie par la jurisprudence. En ce qui concerne les deux questions soulevées par M. Dionne, le Ministre a appliqué les principes et la norme juridiques appropriés. Sa conclusion était raisonnable, et résultait de l'exercice approprié d'un pouvoir discrétionnaire ministériel.



[31] Ces motifs sont ceux pour lesquels la Cour a rejeté la demande de révision judiciaire de M. Dionne au terme de l'audience, le 14 août 2008.