

OTTAWA (ONTARIO), LE 15 AVRIL 1997

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE TEITELBAUM

Entre :

EDGAR ARNOLD GARCIA,

requérant,

- et -

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
(MINISTRE DE LA JUSTICE),

intimé,

- et -

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

ORDONNANCE

Pour les raisons invoquées dans mes motifs d'ordonnance, la Cour rejette la requête en mesure de redressement provisoire sous forme d'ordonnance de surseoir à l'extradition et à la livraison du requérant aux États-Unis, et fait droit à la demande de radiation.

Signé : Max M. Teitelbaum

Juge

Traduction certifiée conforme

F. Blais, LL. L.

Entre :

EDGAR ARNOLD GARCIA,

requérant,

- et -

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
(MINISTRE DE LA JUSTICE),

intimé,

- et -

LE MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ
ET DE L'IMMIGRATION,

intimé.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Le juge TEITELBAUM

INTRODUCTION

Il y a en l'espèce requête tendant à ordonnance de surseoir à l'extradition et à la livraison du requérant aux États-Unis d'Amérique en attendant l'issue de sa demande de contrôle judiciaire, laquelle tend à faire interdire au procureur général du Canada (dénommé ci-après le procureur général) de l'extrader et de le livrer en attendant l'issue de sa revendication du statut de réfugié. Cette demande de contrôle judiciaire a été déposée le 6 mars 1997, et la revendication du statut de réfugié doit être entendue le 8 mai 1997.

Or, le procureur général intimé a déposé une requête en radiation de l'avis de requête introductive d'instance en date du 6 mars 1997 du requérant, au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence en matière d'extradition.

LES FAITS DE LA CAUSE

Le requérant, qui est citoyen des États-Unis, est entré illégalement au Canada en juin 1991. Il est détenu à la prison (Don) de Toronto depuis son arrestation par les autorités canadiennes en juin 1992.

Le moyen pris dans sa requête en mesure de redressement provisoire est étroitement lié à sa revendication du statut de réfugié. Le requérant affirme qu'il risque la peine de mort dans l'État de Floride s'il est extradé aux États-Unis et y est jugé coupable de plusieurs chefs d'accusation pendants. Il est sous le coup de poursuites pénales intentées à la fois par la Floride et par l'État fédéral depuis février 1991. Le chef d'accusation pendant en Floride est le meurtre du premier degré, cependant que les chefs d'accusation fédéraux sont le complot de possession de stupéfiants aux fins de distribution, la possession de stupéfiants aux fins de distribution, et le port et l'usage d'une arme à feu. Le requérant soutient qu'il est un réfugié qui craint, avec raison, d'être persécuté en raison de sa race, parce que la peine de mort est appliquée de façon discriminatoire contre les hispano-américains aux États-Unis.

Il a demandé l'autorisation de porter en appel devant la Cour suprême du Canada¹ le mandat d'incarcération décerné par un juge de la Cour de l'Ontario (Division générale) le 11 mai 1994 (languette C, affidavit de Dalila Sousa). Le 29 octobre 1994, le ministre de la Justice, M. Allan Rock (le ministre), a signé l'arrêté de livraison du requérant aux États-Unis sous les chefs d'accusation susmentionnés de la Floride et de l'État fédéral américain (languette J, affidavit de Dalila Sousa). Le 18 juillet 1996, la Cour d'appel de l'Ontario a débouté le requérant de son appel contre la décision du juge de l'extradition et de son recours en contrôle judiciaire contre l'arrêté de livraison en date du 29 octobre 1994 du ministre (languette D, affidavit de Dalila Sousa).

Entre-temps, le 17 octobre 1996, c'est-à-dire quelque quatre ans après son arrivée au Canada, le requérant a déposé sa revendication du statut de réfugié. Le 12 décembre 1996, il a

¹La demande d'autorisation a été déposée le 13 décembre 1996; elle est toujours pendante.

été jugé « admissible » à revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention. Le même jour cependant, un arbitre de l'immigration a rendu une ordonnance d'expulsion conditionnelle à son égard. Enfin, le 5 janvier 1997, le requérant a saisi le Comité des droits de l'homme des Nations Unies en invoquant le *Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, pour lui demander de déclarer que le Canada manquerait à ses obligations internationales s'il l'extradait en Floride où il risque une condamnation discriminatoire à la peine capitale. Le Comité a demandé au Canada de s'abstenir provisoirement d'extrader le requérant en attendant l'issue du recours de ce dernier. Jusqu'ici, le ministre n'a pas répondu à cette demande.

L'avocat du requérant a écrit au procureur général du Canada les 29 octobre 1996 et 6 février 1997 (pages 31 à 41, 72 de l'affidavit de Garcia) pour demander l'assurance que son client ne serait pas extradé en attendant l'issue de sa revendication du statut de réfugié. Par lettre en date du 14 février 1997, un conseiller principal en politiques du procureur général du Canada a répondu aux demandes antérieures du requérant en ces termes :

[TRADUCTION]

Vous avez soutenu qu'il ne fallait pas livrer M. Garcia aux États-Unis avant que sa revendication du statut de réfugié ne soit instruite et décidée.

J'ai l'honneur de vous informer que, vu les circonstances particulières de cette affaire, le ministre n'est pas disposé à s'assurer que l'exécution de l'arrêt de livraison sera différée si M. Garcia ne gagne pas son appel en Cour suprême du Canada.

(page 76, affidavit de Garcia)

Le 6 mars 1997, le requérant a exercé, par voie d'avis de requête introductive d'instance, un recours en contrôle judiciaire contre cette soi-disant décision du ministre en date du 14 février 1997, concluant par la même occasion à redressement provisoire sous le régime de l'article 18.2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7. Il a également déposé un avis de question constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de la décision du ministre de l'extrader avant que ne soit décidée sa revendication du statut de réfugié, faite sous le régime de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2.

LES POINTS LITIGIEUX

La Cour doit-elle radier l'avis de requête introductive d'instance du fait qu'elle n'a pas compétence sur les matières relevant de la *Loi sur l'extradition*, L.R.C. (1985), ch. E-23? Si

elle n'a pas compétence, la requête en mesure provisoire comprise dans la demande de contrôle judiciaire n'a plus aucune valeur pratique.

Au cas où elle ne radierait pas l'avis de requête introductive d'instance, y a-t-il lieu d'ordonner de surseoir à l'extradition en attendant l'instruction de la revendication faite par le requérant du statut de réfugié?

ANALYSE

Compétence en matière d'extradition

Il convient d'examiner en tout premier lieu s'il est possible de demander, par voie de requête, la radiation d'un avis de requête introductive d'instance.

Dans *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc. et al.*, [1995] 1 C.F. 588, notre Cour a tiré à ce sujet la conclusion suivante :

La radiation d'un avis de requête n'était pas une mesure de redressement qui pouvait être accordée dans les circonstances. La Règle 419 permet à la Cour, à tout stade d'une « action », d'ordonner la radiation d'une « plaidoirie ». La Règle définit l'« action » comme une procédure devant la Section de première instance, « à l'exception d'un appel, d'une demande ou d'une requête introductive d'instance », et une « plaidoirie écrite » comme tout acte par lequel une action devant la Section de première instance a été engagée. La Règle 419 n'autorise pas directement la radiation d'un avis de requête. Une demande introduite par voie d'avis de requête n'est pas une « action » et l'avis de requête n'est pas une « plaidoirie écrite ».

La distinction entre une action et une requête devant la présente Cour est encore plus marquée lorsque la requête vise le contrôle judiciaire d'une décision.

En pages 596, 597 et 600 de *David Bull*, le juge Strayer fait la remarque suivante au sujet d'une requête en radiation de requête :

L'absence de dispositions prévoyant la radiation des avis de requête dans les *Règles de la Cour fédérale* s'explique fondamentalement par les différences qui distinguent les actions des autres instances. Dans une action, le dépôt des plaidoiries écrites est suivi de la communication de documents, d'interrogatoires préalables et d'instructions au cours desquelles des témoignages sont rendus de vive voix. Il est de toute évidence important d'éviter aux parties les délais et les dépenses nécessaires pour mener une instance jusqu'à l'instruction s'il est « manifeste » (c'est le critère à appliquer pour radier une plaidoirie écrite) que la plaidoirie écrite en cause ne peut pas établir une cause d'action ou une défense. Bien qu'il soit important, tant pour les parties que pour la Cour, qu'une demande ou une défense futiles ne subsistent pas jusqu'à l'instruction, il est rare qu'un juge soit disposé à radier une plaidoirie écrite par application de la Règle 419. De plus le processus de radiation est beaucoup plus facile à appliquer dans le cas des actions, étant donné que de nombreuses règles exigent des plaidoiries écrites précises quant à la nature de la demande ou de la défense et aux faits qui l'appuient. Aucune règle comparable n'existe relativement aux avis de requête. Tant la Règle 319(1) [mod. par DORS/88-221, art. 4], la disposition générale applicable aux demandes présentées à la Cour, que la Règle 1602(2) [éditée par DORS/92-43, art. 19], la règle pertinente en l'espèce, qui vise une demande de contrôle judiciaire, exigent simplement que l'avis de requête indique « avec précision, le redressement » recherché et « les motifs au soutien de la demande ». Le fait que les avis

de requête ne doivent pas nécessairement contenir des allégations de fait précises aggrave beaucoup le risque que prendrait la Cour en radiation ces documents. De plus, une demande introduite par voie d'avis de requête introductive d'instance est tranchée sans enquête préalable et sans instruction, mesure qu'une radiation permet d'éviter dans les actions. En fait, l'examen d'un avis de requête introductive d'instance se déroule à peu près de la même façon que celui d'une demande de radiation de l'avis de requête : la preuve se fait au moyen d'affidavits et l'argumentation est présentée devant un juge de la Cour siégeant seul. Par conséquent, le moyen direct et approprié par lequel la partie intimée devrait contester un avis de requête introductive d'instance qu'elle estime sans fondement consiste à comparaître et à faire valoir ses prétentions à l'audition de la requête même. La présente cause illustre bien le gaspillage de ressources et de temps qu'entraîne l'examen additionnel d'une requête interlocutoire en radiation dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire qui devrait être sommaire. La présente requête en radiation a donné lieu, inutilement, à une audience devant le juge de première instance et à plus d'une demi-journée devant la Cour d'appel, ainsi qu'au dépôt, devant cette dernière, de plusieurs centaines de pages de documents. Le bien-fondé de l'avis de requête introductive d'instance peut être tranché, et le sera de façon définitive, à l'audience dont la tenue, devant un juge de la Section de première instance, est maintenant fixée au 17 janvier 1995.

...

Nous n'affirmons pas que la Cour n'a aucune compétence, soit de façon inhérente, soit par analogie avec d'autres règles en vertu de la Règle 5, pour rejeter sommairement un avis de requête qui est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli. Ces cas doivent demeurer très exceptionnels et ne peuvent inclure des situations comme celle dont nous sommes saisis, où la seule question en litige porte simplement sur la pertinence des allégations de l'avis de requête.

Il est donc manifeste qu'une requête en radiation ne saurait être présentée pour faire radier un avis de requête introductive d'instance, à moins que la Cour, soit par l'exercice de sa compétence inhérente, « soit par analogie avec d'autres règles en vertu de la Règle 5, [ne rejette] sommairement un avis de requête qui est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli ».

À mon sens, un déclinatoire de compétence est une demande de ce genre, c'est-à-dire une demande dont l'issue trancherait de façon sommaire la cause tout entière.

Je tiens à souligner qu'une requête en radiation de requête ou de requête introductive d'instance ne saurait être utilisée à moins de circonstances exceptionnelles, savoir le cas où l'avis de requête « est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli ».

Comme je l'ai déjà noté, l'intimé a déposé une requête en radiation de la requête introductive d'instance du requérant, au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence puisque l'affaire relève des règles d'extradition et non d'immigration.

À mon avis, c'était plus ou moins en désespoir de cause que le requérant a saisi la Cour fédérale de son avis de requête en contrôle judiciaire. La voie de droit qui convient en l'espèce

est le recours en contrôle judiciaire devant la cour d'appel provinciale contre la décision du ministre en matière d'extradition. Dans son affidavit, il a fait état de l'échec de son recours en contrôle judiciaire, devant la Cour d'appel de l'Ontario, contre l'arrêté d'extradition en date du 29 octobre 1994 du ministre (paragraphe 6, page 2, affidavit de Garcia, languette D, affidavit de Dalila Sousa).

Le paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'extradition* prévoit :

Compétence d'attribution

Les juges des cours supérieures et des cours de comtés d'une province, ainsi que les commissaires nommés à cette fin au titre de la présente partie par le gouverneur en conseil sous le grand sceau, peuvent, sous le régime de cette partie, se prononcer en matière d'extradition dans leur province respective et sont investis à cet égard des attributions des juges ou magistrats de la province.

Le paragraphe 25.2(1) de la *Loi sur l'extradition* est encore plus explicite pour ce qui est de la compétence. Ajouté à cette dernière par L.C. 1992, ch. 13, et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1992, il prévoit ce qui suit :

Malgré la *Loi sur la Cour fédérale*, la cour d'appel de la province où l'incarcération du fugitif a été ordonnée a compétence exclusive pour connaître, conformément aux paragraphes (2) à (10), des demandes de contrôle judiciaire relatives à une décision prise par le ministre de la Justice au titre de l'article 25.

Il est indubitable que les termes clairs et dénués d'ambiguïté de la *Loi sur l'extradition* opèrent dérogation à la compétence générale de cette Cour en matière de contrôle judiciaire et au pouvoir qu'elle tient du paragraphe 17(1)² de la *Loi sur la Cour fédérale* pour accorder réparation contre la Couronne.

Le requérant soutient que la décision entreprise du ministre n'est pas exclusivement « affaire d'extradition », du fait qu'elle est bien moins catégorique qu'un arrêté de livraison et représenterait plutôt le refus du ministre de donner des assurances.

Cet argument s'achoppe sur deux points. En premier lieu, je suis convaincu que le refus exprimé par le ministre n'est pas une « décision » et, en second lieu, même dans son avis de

²Ce paragraphe 17(1) porte : « **Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi fédérale**, la Section de première instance a compétence concurrente, en première instance, dans les cas de demande de réparation contre la Couronne ». [non souligné dans l'original]

requête introductive d'instance, le requérant a fait ressortir la caractéristique de cette décision, qui est propre aux affaires d'extradition.

Le requérant conclut à ordonnance portant interdiction pour le procureur général du Canada « d'extrader et de livrer le requérant aux États-Unis alors que sa revendication du statut de réfugié est pendante. Le ministre a refusé, le 14 février 1997, de s'abstenir de le livrer ». En effet, selon le requérant lui-même, la décision en cause est le refus de s'abstenir de le livrer en attendant l'issue de sa revendication du statut de réfugié, et non pas l'arrêté de livraison visé au paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'extradition*. Voici ce que prévoit cette dernière disposition :

Sous réserve des autres dispositions de la présente partie et sur demande d'un État étranger, le ministre de la Justice, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la date de l'ordonnance d'incarcération du fugitif, peut, par arrêté, ordonner que celui-ci soit livré à l'agent ou aux agents de cet État qui, à son avis, sont autorisés à agir au nom de celui-ci dans l'affaire.

Je suis persuadé que la lettre en date du 14 février 1997 du ministre relève du domaine de l'extradition et est de ce fait soumise à l'application du paragraphe 25.2(1) de la *Loi sur l'extradition*. Je suis persuadé que l'exécution de l'arrêté d'extradition fait partie intégrante de ce dernier et ne constitue pas une décision à part. Extrader et exécuter l'arrêté d'extradition ne sont qu'une seule et même décision. Avant l'entrée en vigueur du paragraphe 25.2(1), la Cour fédérale avait bien compétence pour contrôler la décision du ministre; *DesFosses c. Canada (Ministre de la Justice)* (16 octobre 1996), T-1945-95 (C.F., 1^{re} inst.), [1996] A.C.F. (Q.L.)³. À la lumière cependant des modifications apportées à la *Loi sur l'extradition* en vue de rationaliser les audiences en la matière⁴, la Cour n'a pas compétence pour connaître du recours en contrôle judiciaire contre la décision du ministre ou de la requête accessoire en mesure de redressement provisoire. Le fait que le requérant a également déposé un avis de question constitutionnelle n'a pas pour effet de donner compétence à la Cour. Dans *Mooring c. Commission nationale des libérations conditionnelles et al.* (1996), 192 N.R. 161, en page 171, la Cour suprême a récemment rappelé que sous le régime du paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, une cour n'est le « tribunal compétent »

³Conformément à la disposition transitoire de la loi modificatrice de la *Loi sur l'extradition*, *DesFosses* était jugée sous le régime de cette dernière telle qu'elle s'appliquait avant l'entrée en vigueur du paragraphe 25.2(1). Aux termes de l'article 7, L.C. 1992, ch. 13, « Toute question, en matière d'extradition, portée devant un juge en vertu de l'article 13 de la *Loi sur l'extradition* et faisant l'objet d'une audition déjà engagée à la date d'entrée en vigueur du présent article, les procédures en *habeas corpus* et la décision du ministre de la Justice liées à cette question, les procédures en *habeas corpus* ou en appel de cette décision de même que les appels sur la question, la décision ou les procédures en *habeas corpus* sont entendus et décidés comme si la présente loi n'avait pas été édictée ».

⁴Voir *Débats de la Chambre des communes* (7 novembre 1991), pages 4777 à 4779.

dans l'application de cette disposition que si elle a compétence à la fois sur les parties, sur le point en litige et sur la mesure de redressement recherchée par la partie plaignante. La Cour fédérale n'a pas compétence sur le domaine du chef de demande du requérant; elle n'est donc pas le tribunal compétent en l'espèce.

À même supposer que la Cour ait compétence, je suis convaincu également que le requérant n'a pas réussi à prouver qu'il a droit à la mesure de redressement provisoire recherchée. Je conclus qu'il ne se pose en l'espèce aucune question sérieuse qui justifie une mesure de redressement provisoire.

Question sérieuse à trancher

Bien qu'il appartienne à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de décider si le requérant est un réfugié au sens de la Convention, je suis obligé, pour examiner s'il y a lieu d'ordonner de surseoir à l'extradition, de décider si le requérant est en mesure de prouver qu'il y a une possibilité qu'il se voie reconnaître ce statut.

Il m'apparaît manifeste selon les preuves produites qu'il n'y a aucune possibilité que le requérant puisse être reconnu réfugié au sens de la Convention et autorisé à demeurer au Canada.

Le seul fondement qu'il fasse valoir à l'appui de sa revendication est la possibilité de persécution du fait qu'il est hispano-américain et risque la peine de mort.

Toujours selon ces preuves, le gouvernement du Canada était assuré que le requérant n'encourrait la peine de mort ni pour le chef de meurtre ni pour le chef de trafic de stupéfiants.

En outre, le requérant a fait valoir des arguments fondés sur l'article 7 de la Charte pour contester la décision rendue par la Division générale de la Cour de l'Ontario au sujet de son extradition. Ces arguments ont été rejetés par la Cour d'appel de l'Ontario.

Par surcroît, je suis convaincu que la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention est juste une manoeuvre pour se soustraire à l'inévitable. Bien que les règles applicables en matière d'immigration prévoient un délai pour les demandes de ce genre,

l'élément le plus important à prendre en considération est le temps que met l'intéressé à faire sa revendication après la date où il y est admissible.

En l'espèce, le requérant a décidé de déposer sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention quelque quatre ans après qu'il en eut la possibilité. De même, il ne l'a fait qu'après avoir fait l'objet de l'arrêté d'extradition.

J'en conclus qu'il n'a pas un dossier sérieux grâce auquel il pourrait se faire reconnaître le statut de réfugié.

Je n'ai pas à examiner la question du préjudice irréparable et de la prépondérance des inconvénients. Il suffit de dire que le requérant ne risque pas un préjudice irréparable puisqu'il n'encourt pas la peine de mort.

Être soumis à une longue peine d'emprisonnement, voire même l'emprisonnement à perpétuité, pour un crime grave commis par le requérant n'est pas un préjudice irréparable ni de la persécution.

Conclusion

Je conclus que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la demande de contrôle judiciaire ni, par conséquent, de la requête en mesure de redressement provisoire.

Je n'aurais de toute façon pas fait droit à la requête en sursis, même si j'en avais la compétence.

Signé : Max M. Teitelbaum

Juge

OTTAWA,
le 15 avril 1997

Traduction certifiée conforme

F. Blais, LL. L.

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE
AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

NUMÉRO DU GREFFE : T-382-97

INTITULÉ DE LA CAUSE : Edgar Arnold Garcia

c.

Le procureur général du Canada et
Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : 8 avril 1997

MOTIFS DU JUGEMENT PRONONCÉS PAR LE JUGE TEITELBAUM

LE : 15 avril 1997

ONT COMPARU :

Douglas Lehrer pour le requérant

David Littlefield pour l'intimé, procureur général du Canada

Cheryl Mitchell pour l'intimé, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

Douglas Lehrer pour le requérant
Toronto (Ontario)

George Thomson pour l'intimé, procureur général du Canada
Sous-procureur général du Canada

George Thomson pour l'intimé, ministre de la Citoyenneté et de
Sous-procureur général du Canada l'Immigration