

ANNEXE 4

Veluppillai Pushpanathan (Pushpanathan Veluppillai) *Appellant*

v.

The Minister of Citizenship and Immigration *Respondent*

and

The Canadian Council for Refugees
Intervener

INDEXED AS: PUSHPANATHAN v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

File No.: 25173.

1997: October 9; 1998: June 4.

Present: L'Heureux-Dubé, Sopinka,* Gonthier, Cory, McLachlin, Major and Bastarache JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Standard of review — Immigration and Refugee Board — Standard of review applicable to Board's decision.

Immigration — Convention refugee — Exclusion — Refugee Convention not applicable to those who are "guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" — Individual guilty of serious narcotics offence in Canada claiming refugee status — Whether claim for refugee status should be denied — Meaning of phrase "guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" — Convention Relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, Art. 1F(c).

In 1985, the appellant claimed refugee status under the UN *Convention Relating to the Status of Refugees* ("Convention"), as implemented by the *Immigration Act*, but his claim was never adjudicated as he was granted permanent residence status in Canada under an administrative program. The appellant was later arrested in Canada and charged with conspiracy to traffic in a narcotic. At the time of his arrest, he was a member of a group in possession of heroin with a street value of some \$10 million. He pleaded guilty and was sentenced

*Sopinka J. took no part in the judgment.

Veluppillai Pushpanathan (Pushpanathan Veluppillai) *Appelant*

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration *Intimé*

et

Le Conseil canadien pour les réfugiés *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: PUSHPANATHAN c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION)

N° du greffe: 25173.

1997: 9 octobre; 1998: 4 juin.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka*, Gonthier, Cory, McLachlin, Major et Bastarache.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Norme de contrôle — Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Norme de contrôle applicable à une décision de la Commission.

Immigration — Convention relative au statut des réfugiés — Exclusion — Inapplication de la Convention relative au statut des réfugiés aux personnes qui «se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» — Revendication du statut de réfugié par une personne reconnue coupable au Canada d'une grave infraction liée aux stupéfiants — La revendication du statut de réfugié devrait-elle être rejetée? — Sens des mots «coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» — Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 1F(c).

En 1985, l'appelant a revendiqué le statut de réfugié aux termes de la *Convention relative au statut des réfugiés* des NU («Convention»), mise en œuvre par la *Loi sur l'immigration*, mais sa demande n'a été l'objet d'aucune décision car il s'est vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif. L'appelant a ultérieurement été arrêté au Canada et accusé de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant. Au moment de son arrestation, il faisait partie d'un groupe qui avait en sa possession une quan-

*Le juge Sopinka n'a pas pris part au jugement.

to eight years in prison. In 1991, the appellant, then on parole, renewed his claim for Convention refugee status. Employment and Immigration Canada subsequently issued a conditional deportation order against him under ss. 27(1)(d) and 32.1(2) of the Act. Since the deportation pursuant to those sections is conditional upon a determination that the claimant is not a Convention refugee, the appellant's claim was referred to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. The Board decided that the appellant was not a refugee by virtue of the exclusion clause in Art. 1F(c) of the Convention, which provides that the provisions of the Convention do not apply to a person who "has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". The Federal Court, Trial Division dismissed the appellant's application for judicial review and certified the following as a serious question of general importance for consideration: Is it an error of law for the Refugee Division to interpret Art. 1F(c) of the Convention to exclude from refugee status an individual guilty of a serious narcotics offence committed in Canada? The Federal Court of Appeal answered "no" and upheld the judgment of the Trial Division.

Held (Cory and Major JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin and Bastarache JJ.: A pragmatic and functional analysis of the *Immigration Act* leads to the conclusion that, in this case, the correctness standard should be applied to the Board's decision. The use of the words "a serious question of general importance" in s. 83(1) of the Act is the key to the legislative intention as to the standard of review. The general importance of the question — that is, its applicability to numerous future cases — warrants the review by a court of justice. Moreover, the purpose of Art. 1F(c) of the Convention is to protect human rights and the Board appears to enjoy no relative expertise in that matter. The Board's expertise is in accurately evaluating whether the criteria for refugee status have been met and, in particular, in assessing the nature of the risk of persecution faced by the applicant if returned to his country of origin. The relationship between the Board's expertise and Art. 1F(c) is thus remote. Nor is there any indication that the Board's experience with

tité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il a plaidé coupable et a été condamné à huit années d'emprisonnement. En 1991, l'appelant, qui bénéficiait alors d'une libération conditionnelle, a renouvelé sa demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. Subséquent, Emploi et Immigration Canada a pris une mesure d'expulsion conditionnelle à son endroit en vertu de l'al. 27(1)d) et du par. 32.1(2) de la Loi. Comme l'expulsion visée par ces dispositions est subordonnée au rejet de la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, la demande de l'appelant a été déférée à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la Convention, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux personnes qui «se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». La Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant et elle a certifié ce qui suit comme question grave de portée générale à être examinée par la Cour d'appel: La Section du statut de réfugié commet-elle une erreur de droit en interprétant la section Fc) de l'article premier de la Convention de manière à exclure du statut de réfugié un individu coupable d'une grave infraction liée aux stupéfiants qui a été commise au Canada? La Cour d'appel fédérale a répondu par la négative et elle a confirmé le jugement de la Section de première instance.

Arrêt (les juges Cory et Major sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin et Bastarache: Il appert d'une analyse pragmatique et fonctionnelle de la *Loi sur l'immigration* qu'il y a lieu en l'espèce d'apprécier la décision de la Commission selon la norme de la décision correcte. L'élément clé de l'intention du législateur quant à la norme de contrôle est l'utilisation, au par. 83(1) de la Loi, des mots «une question grave de portée générale». La portée générale de la question, c'est-à-dire son applicabilité à un grand nombre de cas dans le futur, justifie son examen par une cour de justice. Au surplus, la section Fc) de l'article premier de la Convention a pour objectif la protection des droits de la personne, et la Commission ne semble avoir aucune expertise relative dans ce domaine. L'expertise de la Commission consiste à apprécier de façon exacte si les critères nécessaires pour obtenir le statut de réfugié ont été respectés et, plus particulièrement, à apprécier la nature du risque de persécution auquel sera confronté le demandeur s'il est renvoyé dans son pays

previous factual determinations of risk of persecution gives it any added insight into the meaning or desirable future development of that provision. The legal principle here is easily separable from the undisputed facts of the case and would undoubtedly have a wide precedential value. The factual expertise enjoyed by the Board does not aid it in the interpretation of this general legal principle. Furthermore, the Board itself is not responsible for policy evolution. Finally, the absence of a strong privative clause is another factor militating against deference.

Since the purpose of the *Immigration Act* incorporating Art. 1F(c) is to implement the underlying Convention, an interpretation consistent with Canada's obligations under the Convention must be adopted. The wording of the Convention and the rules of treaty interpretation are therefore applicable to determine the meaning of Art. 1F(c) in domestic law. The general words "purposes and principles of the United Nations" in Art. 1F(c) are not so unambiguous as to foreclose examination of other indications of the proper scope of the provision. The purpose and context of the Convention as a whole, as well as the purpose of the individual provision in question as suggested by the *travaux préparatoires*, provide helpful interpretative guidelines.

The Convention has a human rights character. While Art. 1 of the Convention defines who is a refugee, the general purpose of Art. 1F is to exclude *ab initio* those who are not *bona fide* refugees at the time of their claim for refugee status. The purpose of Art. 33 of the Convention, by contrast, is to allow for the *refoulement* of a *bona fide* refugee to his native country where he poses a danger to the security of the country of refuge, or to the safety of the community. Although all of the acts described in Art. 1F could presumably fall within the grounds for *refoulement* described in Art. 33, the two are distinct. Article 1F(c) is not limited to acts performed outside the country of refuge. The relevant criterion under Art. 1F(c) is the time at which refugee status is obtained and any act performed before a person has obtained that status must be considered relevant pursuant to Art. 1F(c). The rationale of Art. 1F of the Convention is that those who are responsible for the persecution which creates refugees should not enjoy the benefits of a convention designed to protect those refu-

d'origine. Le lien entre l'expertise de la Commission et la section Fc) de l'article premier est donc ténu. Et rien n'indique que l'expérience acquise par la Commission en matière de détermination factuelle du risque de persécution lui donne quelque connaissance supplémentaire du sens ou de l'évolution souhaitable de cette disposition. En l'espèce, le principe de droit peut aisément être séparé des faits non contestés de l'affaire et aurait sans aucun doute une grande valeur comme précédent. L'expertise factuelle dont jouit la Commission ne lui est d'aucun secours pour l'interprétation de ce principe de droit général. En outre, la Commission elle-même n'est pas responsable de l'élaboration des politiques. Enfin, l'absence d'une clause privative stricte est un autre facteur qui milite contre la retenue judiciaire.

Comme l'objet de l'intégration de la section Fc) de l'article premier à la *Loi sur l'immigration* est de mettre en œuvre la Convention sous-jacente, il convient d'adopter une interprétation compatible avec les obligations du Canada en vertu de la Convention. On aura donc recours au texte de la Convention et aux règles d'interprétation des traités pour déterminer le sens de la section Fc) de l'article premier en droit interne. En raison de leur généralité, les mots «aux buts et aux principes des Nations Unies» employés à la section Fc) de l'article premier ne sont pas clairs au point d'interdire tout examen des autres indications quant au sens à donner à cette disposition. L'examen de l'objet et du contexte de la Convention dans son ensemble, ainsi que de l'objet de la disposition en cause tel qu'il ressort des *travaux préparatoires*, peut guider utilement l'interprétation.

La Convention est un instrument de défense des droits de la personne. Bien que l'article premier de la Convention définisse le terme «réfugié», l'objet général de la section F de l'article premier est d'exclure *ab initio* ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques au moment de la présentation de leur revendication. À l'opposé, l'objet de l'art. 33 de la Convention est de permettre le *refoulement* d'un réfugié authentique vers son pays natal s'il constitue un danger pour le pays d'accueil ou pour la communauté. Bien que tous les actes visés à la section F de l'article premier puissent vraisemblablement être assimilés aux motifs de *refoulement* visés à l'art. 33, ce sont des dispositions distinctes. La section Fc) de l'article premier ne s'applique pas qu'aux actes commis en dehors du pays d'accueil. Le critère pertinent en ce qui concerne la section Fc) de l'article premier est le moment où le statut de réfugié a été reconnu, et tout acte accompli avant qu'une personne ait obtenu ce statut doit être tenu pour pertinent au regard de la section Fc) de l'article premier. La raison d'être de la section F de

gees. In the light of the general purposes of the Convention and the indications in the *travaux préparatoires* as to the relative ambit of Arts. 1F(a) and 1F(c), the purpose of Art. 1F(c) is to exclude those individuals responsible for serious, sustained or systemic violations of fundamental human rights which amount to persecution in a non-war setting. Article 1F(c) may be applicable to non-state actors. Although it may be more difficult for a non-state actor to perpetrate human rights violations on a scale amounting to persecution without the state thereby implicitly adopting those acts, the possibility should not be excluded *a priori*.

Article 1F(c) will thus be applicable where there is consensus in international law that particular acts constitute sufficiently serious and sustained violations of fundamental human rights as to amount to persecution, or are explicitly recognized as contrary to the UN purposes and principles. First, where a widely accepted international agreement or UN resolution explicitly declares that the commission of certain acts is contrary to the UN purposes and principles, then there is a strong indication that those acts will fall within Art. 1F(c). Where such declarations or resolutions represent a reasonable consensus of the international community, then that designation should be considered determinative. A second category of acts which fall within the scope of Art. 1F(c) are those which a court is able, for itself, to characterize as serious, sustained and systemic violations of fundamental human rights constituting persecution. Where the rule which has been violated is very near the core of the most valued principles of human rights and is recognized as immediately subject to international condemnation and punishment, then even an isolated violation could lead to an exclusion under Art. 1F(c). The status of a violated rule as a universal jurisdiction offence would be a compelling indication that even an isolated violation constitutes persecution. A serious and sustained violation of human rights amounting to persecution may also arise from a particularly

l'article premier de la Convention est que ceux qui sont responsables d'une persécution qui crée des réfugiés ne doivent pas pouvoir invoquer à leur profit une convention conçue pour protéger ces réfugiés. Étant donné les objectifs généraux de la Convention et les indications tirées des travaux préparatoires quant à la portée relative des sections Fa) et Fc) de l'article premier, l'objet de la section Fc) de l'article premier est d'exclure les personnes responsables de violations graves, soutenues ou systémiques des droits fondamentaux de la personne qui constituent une persécution dans un contexte qui n'est pas celui de la guerre. La section Fc) de l'article premier peut s'appliquer à une personne qui n'agit pas au nom de l'État. Quoiqu'il soit plus difficile pour celui qui n'agit pas au nom de l'État de perpétrer des violations des droits de la personne à une échelle suffisante pour constituer une persécution sans la complaisance implicite de l'État, il ne faut pas écarter cette possibilité *a priori*.

La section Fc) de l'article premier s'applique donc lorsqu'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des NU. Premièrement, lorsqu'un accord international généralement accepté ou une résolution des NU déclare explicitement que certains agissements sont contraires aux buts et aux principes des NU, cela constitue une forte indication que ces agissements sont visés par la section Fc) de l'article premier. Lorsque de telles déclarations ou résolutions représentent un consensus raisonnable de la communauté internationale, il convient de considérer pareille désignation comme décisive. La deuxième catégorie d'agissements visés par la section Fc) de l'article premier comprend ceux qu'un tribunal peut lui-même reconnaître comme des violations graves, soutenues et systémiques des droits fondamentaux de la personne constituant une persécution. Lorsque la règle violée est assimilable aux principes fondamentaux les plus sacrés des droits de la personne et que sa transgression est reconnue comme immédiatement sujette à la réprobation et au châtement de la communauté internationale, alors même une violation isolée peut entraîner une exclusion fondée sur la section Fc) de l'article premier. Le fait que la violation soit considérée comme une infraction justiciable des tribunaux dans tous les États serait une indication persuasive que même une violation isolée constitue une persécution. Une violation grave et soutenue des droits de la personne constituant une persécution peut se dégager en outre d'une situation de fait particulièrement

egregious factual situation, including the extent of the complicity of the claimant.

Conspiring to traffic in a narcotic is not a violation of Art. 1F(c). Even though international trafficking in drugs is an extremely serious problem that the UN has taken extraordinary measures to eradicate, in the absence of clear indications that the international community recognizes drug trafficking as a sufficiently serious and sustained violation of fundamental human rights as to amount to persecution, either through a specific designation as an act contrary to the UN purposes and principles, or through international instruments which otherwise indicate that trafficking is a serious violation of fundamental human rights, individuals should not be deprived of the essential protections contained in the Convention for having committed those acts. Article 33 of the Convention and its counterparts in the *Immigration Act*, ss. 53 and 19, are designed to deal with the expulsion of individuals who present a threat to Canadian society, and the grounds for such a determination are wider and more clearly articulated. The Minister, therefore, is not precluded from taking appropriate measures to ensure the safety of Canadians. Lastly, the presence of Art. 1F(b), which excludes from the protection of the Convention a person who has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee, suggests that even a serious non-political crime such as drug trafficking should not be included in Art. 1F(c).

Per Cory and Major JJ. (dissenting): What constitutes an act "contrary to the purposes and principles of the United Nations" for the purposes of the Convention is a question of law. While the Immigration and Refugee Board must be accorded some deference in its findings of fact, that deference should not be extended to a finding on a question of law. The Board cannot be said to have any particular expertise in legal matters. Therefore the issue is whether the Board's decision on the question of law was correct.

The category of acts contrary to the UN purposes and principles should not be restricted to those expressly declared to be so. A domestic tribunal is entitled, upon considering the relevant material, to find that the phrase includes other types of acts. While not every UN initia-

flagrante, y compris de l'importance de la complicité du demandeur.

Le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant n'est pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier. Même si le trafic international des drogues constitue un problème extrêmement grave que les NU ont tenté de résoudre en prenant des mesures extraordinaires, en l'absence d'indications claires que ce trafic est considéré par la communauté internationale comme une violation suffisamment grave et soutenue des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, soit parce qu'il a été désigné expressément comme un acte contraire aux buts et aux principes des NU, ou parce qu'il est visé par des instruments internationaux précisant par ailleurs que ce trafic est une violation grave des droits fondamentaux de la personne, des personnes ne doivent pas être privées du bénéfice des protections essentielles contenues dans la Convention pour avoir commis de tels actes. L'article 33 de la Convention et les dispositions de la *Loi sur l'immigration* qui lui font pendant, les art. 53 et 19, prévoient l'expulsion des personnes qui constituent un danger pour la société canadienne, et les motifs justifiant cette mesure ont une portée plus large et sont formulés plus clairement. Le ministre n'est donc pas empêché de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité des Canadiens. Enfin, l'existence de la section Fb) de l'article premier, qui exclut de la protection de la Convention les personnes qui ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant leur admission dans ce pays à titre de réfugié, semble indiquer que même un crime grave de droit commun, tel le trafic des drogues, ne doit pas être inclus dans la section Fc) de l'article premier.

Les juges Cory et Major (dissidents): La question de savoir ce qui constitue un agissement contraire «aux buts et aux principes des Nations Unies» pour l'application de la Convention est une question de droit. Bien qu'il faille faire preuve d'une certaine retenue à l'égard des conclusions de fait de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il n'en va pas de même à l'égard de ses conclusions de droit. La Commission ne jouit pas d'une expertise particulière sur le plan juridique. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir si la décision que la Commission a rendue relativement à la question de droit était correcte.

La catégorie des agissements contraires aux buts et aux principes des NU ne devrait pas être limitée aux seuls agissements qui font expressément l'objet d'une déclaration en ce sens. Un tribunal national peut, après examen des éléments pertinents, conclure que d'autres

tive is so central to its purposes and principles that any act which violates or undermines those initiatives is contrary to the UN purposes and principles, some problems have been recognized by the international community as being so serious and of such a nature that they pose a threat to the entire international community and the principles of its social order. Conduct which directly or significantly contributes to these problems or which violates agreed principles or obligations with respect to them should, in appropriate cases, be regarded as contrary to the UN purposes and principles.

While serious or systematic violation of human rights would be conduct that is contrary to the UN purposes and principles, it is not the only conduct that should be considered in interpreting Art. 1F(c) of the Convention. The determination of what constitutes an act contrary to the UN purposes and principles need not be limited to the consideration of one purpose notwithstanding the fact that it is important and that the Convention is a human rights instrument. Although the purpose of the instrument will be taken into account in interpreting its provisions, it must not restrict the content of the exclusion so as to limit it to conduct relating directly to human rights. All of the UN purposes and principles should be considered. Furthermore, some types of conduct may indirectly but significantly contribute to the violation of human rights.

The Convention should be interpreted in a manner consistent with the contemporary context. As international law develops, the content of a phrase such as "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" must be capable of development. Courts should recognize that the guidance provided by interpretive aids such as the *travaux préparatoires* and subsequent practice must be considered in the light of the current state of the law and international understandings. The *travaux préparatoires* should be taken into account, yet this does not mean that courts are restricted to a precise interpretation of that material. Rather, consideration should be given to the underlying principles and concerns that they express with the aim of giving them a contemporary meaning. Similarly, with regard to state practice, some consistency should be maintained with the line of interpretation revealed by the practice of state parties, but that interpretation must be adjusted to

types d'agissements sont visés. Bien que chaque mesure des NU ne saurait être si essentielle à la réalisation de ses buts et de ses principes que tout acte y contrevenant ou en réduisant l'efficacité soit contraire aux buts et aux principes des NU, la communauté internationale a reconnu que certains problèmes, en raison de leur gravité et de leur nature, constituent une menace pour l'ensemble de la communauté internationale et l'ordre public international. Le comportement qui exerce une action directe ou importante sur ces problèmes ou qui porte atteinte à des obligations ou à des principes recueillant l'adhésion générale devrait, dans les cas qui s'y prêtent, être tenu pour contraire aux buts et aux principes des NU.

Certes, une violation grave ou systématique des droits de la personne constituerait un comportement contraire aux buts et aux principes des NU, mais il ne s'agit pas du seul comportement qui doive être pris en considération pour interpréter la section Fc) de l'article premier de la Convention. L'analyse effectuée pour déterminer ce qu'est un agissement contraire aux buts et aux principes des NU ne doit pas forcément porter sur un seul but, même s'il s'agit d'un but important et que la Convention est un instrument de défense des droits de la personne. Même si le but d'un instrument est pris en considération pour en interpréter les dispositions, il ne doit pas restreindre la portée de l'exclusion de manière qu'elle vise seulement le comportement lié directement aux droits de la personne. Il doit être tenu compte de tous les buts et de tous les principes des NU. En outre, certains types de comportement peuvent concourir indirectement, mais substantiellement, à la violation des droits de la personne.

La Convention devrait être interprétée de façon à tenir compte du contexte contemporain. Le sens donné à des termes tels «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» devrait pouvoir suivre l'évolution du droit international. Les tribunaux devraient reconnaître que les indications fournies par les outils d'interprétation que sont les travaux préparatoires et la pratique ultérieurement suivie doivent être considérées à la lumière de l'état actuel du droit et des ententes internationales. Il convient de tenir compte des travaux préparatoires, mais cela ne signifie pas que les tribunaux soient tenus de les interpréter strictement. Il y a lieu plutôt de tenir compte des principes et des préoccupations qui les sous-tendent en vue de leur donner un sens adapté au contexte contemporain. De même, en ce qui concerne la pratique étatique, il convient d'assurer une certaine harmonisation avec l'interprétation établie par la pratique suivie par les États, mais cette interprétation

take into account evolving ideas and principles in international law.

Although traditionally it was thought that the UN purposes and principles, like international law generally, are addressed only to states, and can be violated only by state actors, it is now generally accepted that an individual acting in his private capacity can commit acts which constitute violations of international law.

Significant trafficking in a dangerous illicit drug can constitute an act which is contrary to the UN purposes and principles and would thus form the basis of exclusion from refugee status pursuant to Art. 1F(c). The rationale for including illicit drug trafficking in Art. 1F(c) is the reality that this activity is recognized, both legally and practically, as an activity that not only is a domestic criminal offence, but occasions very serious and significant harm in the international community. The categorization of an act as an international crime or crime of international concern is not determinative of the question. The additional factor which distinguishes illicit drug trafficking from some other "crimes of international concern" or UN initiatives is the nature and gravity of the harm to people in countries around the world and to the international community as a whole that results from this activity. The harm caused by the illicit traffic in drugs is of the utmost severity. This illicit traffic takes a dreadful toll on the lives of individuals, families and communities. It destabilizes and retards the development of whole nations and regions. Drug trafficking now also threatens peace and security at a national and international level. It affects the sovereignty of some states, the right of self-determination and democratic government, economic, social and political stability and the enjoyment of human rights. Many of the UN purposes and principles are undermined, directly or indirectly, by the international trade in illicit drugs. It is on this basis that at least some individuals who participate in and contribute to this activity must be considered to be committing acts contrary to the UN purposes and principles.

The statements on this subject by the international community, including the relevant conventions and General Assembly resolutions, reflect an acute awareness of the nature and gravity of the problem, and a severe condemnation of the activities that give rise to the problem. While the UN has never specifically declared that drug trafficking is contrary to its purposes and principles, it has clearly and frequently recognized

doit être adaptée selon l'évolution des notions et des principes du droit international.

Bien que, suivant la thèse traditionnelle, les buts et les principes des NU, tout comme le droit international en général, ne visent que les États et ne peuvent être violés que par leurs représentants, il est généralement admis, désormais, que le particulier agissant à titre privé peut accomplir des actes qui portent atteinte aux règles du droit international.

Le trafic d'une drogue illicite dangereuse, pratiqué sur une vaste échelle, peut constituer un agissement contraire aux buts et aux principes des NU et justifierait donc l'exclusion du statut de réfugié suivant la section Fc) de l'article premier. La raison pour laquelle la section Fc) de l'article premier devrait s'appliquer au trafic des drogues illicites est que, tant sur le plan juridique que pratique, cette activité est reconnue non seulement comme un acte criminel à l'échelle nationale, mais aussi comme une source de maux très graves et très importants infligés à la communauté internationale. Le fait qu'un acte constitue un crime international ou un crime d'intérêt international n'est pas déterminant pour trancher la question. Le facteur supplémentaire qui distingue le trafic des drogues illicites d'autres «crimes d'intérêt international» ou des mesures des NU est la nature et la gravité des maux infligés aux populations dans le monde et à la communauté internationale dans son ensemble. Les méfaits du trafic illicite de la drogue sont d'une gravité extrême. Il n'épargne ni la vie des personnes, ni celles des familles et des collectivités. Il déstabilise des nations et des régions entières et en retarde le développement. Le trafic des drogues illicites menace désormais la paix et la sécurité à l'échelon national et international. Il porte atteinte à la souveraineté de certains États, au droit à l'autodétermination et à un gouvernement démocratique, à la stabilité économique, sociale et politique, ainsi qu'aux droits de la personne. Bon nombre des buts et des principes des NU sont directement ou indirectement minés par le commerce international des drogues illicites. C'est pourquoi il y a lieu de conclure que les agissements d'au moins certaines des personnes qui participent à cette activité doivent être tenus pour contraires aux buts et aux principes des NU.

Les déclarations de la communauté internationale sur le sujet, y compris les conventions et les résolutions de l'Assemblée générale pertinentes, dénotent une sensibilisation aiguë à la nature et à la gravité du problème et une condamnation sévère des activités qui sont à l'origine de ce problème. Il est vrai que les NU n'ont jamais expressément déclaré que le trafic de la drogue était contraire à leurs buts et à leurs principes, mais elles ont

and denounced the evils of this activity. There are also many statements reflecting an awareness that trafficking threatens essential aspects of the UN purposes and principles. The statements of the UN and of the international community lead inexorably to the conclusion that those engaged in trafficking in illicit drugs are responsible, directly or indirectly, for harms that are so widespread and so severe that they undermine the very purposes and principles upon which the UN is based. It follows that their actions must be considered "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" and thus come within the exclusion set out in Art. 1F(c). However, not all acts within the broad category of illicit drug trafficking constitute acts contrary to the UN purposes and principles. Distinctions must be drawn based on the type and scale of activities. It is those actually engaged in trafficking who reap most of the profits, cause the greatest harm and therefore bear the greatest responsibility for perpetuating the illicit trade. Those who are merely consumers are often victims themselves and do not bear the same responsibility.

Here, the appellant was an important participant in a major drug operation with an organized group trafficking in heroin. He trafficked on a large scale in the most debilitating of drugs. While not every domestic narcotics offence will provide a basis for exclusion under Art. 1F(c), in light of the seriousness of the appellant's crime he should, as a result of his actions, be excluded.

Cases Cited

Bastarache J.

Considered: *Sivasamboo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 741; **referred to:** *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890; *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; *Canada (Attorney General)*

clairement et fréquemment reconnu et dénoncé les méfaits de cette activité. En outre, de nombreuses déclarations dénotent une sensibilisation au fait que le trafic des drogues menace des aspects essentiels des buts et des principes des NU. Les déclarations des NU et de la communauté internationale mènent inexorablement à la conclusion que ceux qui se livrent au trafic des drogues illicites sont responsables, directement ou indirectement, de maux d'une ampleur telle et d'une gravité telle qu'ils sapent les buts et les principes mêmes sur lesquels sont fondées les NU. Il s'ensuit que leurs actes doivent être considérés comme des «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» et ils sont donc visés par l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier. Cependant, tous les actes compris dans la catégorie générale du trafic des drogues illicites ne constituent pas des agissements contraires aux buts et aux principes des NU. Il est nécessaire d'établir certaines distinctions en fonction de la nature et de l'ampleur des activités. Ce sont les personnes qui se livrent de fait au trafic de la drogue qui touchent la plus grande partie des profits, causent les dommages les plus importants et donc sont responsables au premier chef de la perpétuation de ce commerce illicite. Les simples consommateurs sont souvent eux-mêmes des victimes et ne sauraient se voir imputer la même responsabilité.

Dans la présente espèce, l'appellant a joué un rôle important dans le cadre d'une opération d'envergure menée par un groupe organisé se livrant au trafic de l'héroïne. Il a pratiqué sur une vaste échelle le trafic de l'une des drogues les plus débilantes. Même si toutes les infractions liées aux stupéfiants qui sont perpétrées au pays ne permettront pas d'invoquer l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier, compte tenu de la gravité du crime de l'appellant, il y a lieu de l'exclure en raison des actes qu'il a commis.

Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

Arrêt examiné: *Sivasamboo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 741; **arrêts mentionnés:** *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890; *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2

v. Mossop, [1993] 1 S.C.R. 554; *Yuen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1045 (QL); *Franco v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1011 (QL); *Sornalingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 128; *Vetter v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 89 F.T.R. 17; *Ismaeli v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] F.C.J. No. 573 (QL); *Connor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 66; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; *Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551; *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I.C.J. Reports 1980, p. 3; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16.

By Cory J. (dissenting)

Canada (Attorney General) v. Ward, [1993] 2 S.C.R. 689.

Statutes and Regulations Cited

Charter of the International Military Tribunal, 82 U.N.T.S. 280.
Charter of the United Nations, Can. T.S. 1945 No. 7, preamble, Arts. 1, 2.
Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Can. T.S. 1987 No. 36, Art. 3(1).
Convention on Psychotropic Substances, 1019 U.N.T.S. 175.
Convention Relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, Arts. 1F, 33.
Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 423(1)(d).
Draft Articles on the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind, UN Doc. A/46/405, 11 September 1991, Art. 25(1).
Draft Convention against Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Related Activities, G.A. Res. 39/141, 14 December 1984, Annex, Art. 2.
Draft Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CN.4/L.491/Rev.2.

R.C.S. 1324; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Yuen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1045 (QL); *Franco c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1011 (QL); *Sornalingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 128; *Vetter c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 89 F.T.R. 17; *Ismaeli c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 573 (QL); *Connor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 66; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551; *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433; *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, arrêt, Rec. C.I.J. 1980, p. 3; *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, Rec. C.I.J. 1971, p. 16.

Citée par le juge Cory (dissident)

Canada (Procureur général) c. Ward, [1993] 2 R.C.S. 689.

Lois et règlements cités

Charte des Nations Unies, R.T. Can. 1945 n° 7, préambule, art. 1, 2.
Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 423(1)(d).
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, R.T. Can. 1987 n° 36, art. 3(1).
Convention de Vienne sur le droit des traités, R.T. Can. 1980 n° 37, art. 31, 32.
Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Doc. NU E/Conf.82/15, 19 décembre 1988, préambule, art. 3(1), (5).
Convention internationale de l'opium, 8 R.T.S.N. 187.
Convention relative au statut des réfugiés, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 1F, 33.
Convention sur les substances psychotropes, 1019 R.T.N.U. 175.
Convention unique sur les stupéfiants de 1961, 520 R.T.N.U. 205.
Draft Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CN.4/L.491/Rev.2.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "Convention refugee" [rep. & sub. c. 28 (4th Supp.), s. 1(2)], 3, 19(1)(c) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 11], (c.1)(i) [en. *idem*; repl. 1995, c. 15, s. 2], (e) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 11], (f) [*idem*], (g), (j) [en. c. 30 (3rd Supp.), s. 3], (k) [en. 1992, c. 49, s. 11], (l) [*idem*], 27(1)(d), 32.1(2) [en. c. 28 (4th Supp.), s. 12], 53(1) [rep. & sub. 1992, c. 49, s. 43], 61(2) [en. c. 10 (2nd Supp.), s. 3; rep. & sub. c. 28 (4th Supp.), s. 18; rep. & sub. 1992, c. 49, s. 50], 67(1) [rep. & sub. c. 28 (4th Supp.), s. 18], 82.1(1) [en. *idem*, s. 19; rep. & sub. 1990, c. 8, s. 53; rep. & sub. 1992, c. 49, s. 73], 83(1) [rep. & sub. c. 28 (4th Supp.), s. 19; rep. & sub. 1992, c. 49, s. 73].

International Opium Convention, 8 L.N.T.S. 187.

Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 4(1).

Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, 976 U.N.T.S. 3.

Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, 520 U.N.T.S. 204.

United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, UN Doc. E/Conf.82/15, 19 December 1988, Preamble, Art. 3(1), (5).

Vienna Convention on the Law of Treaties, Can. T.S. 1980 No. 37, Arts. 31, 32.

Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» [abr. & rempl. ch. 28 (4^e suppl.), art. 1(2)], 3, 19(1)c) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 11], c.1(i) [aj. *idem*; rempl. 1995, ch. 15, art. 2], e) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 11], f) [*idem*], g), j) [aj. ch. 30 (3^e suppl.), art. 3], k) [aj. 1992, ch. 49, art. 11], l) [*idem*], 27(1)d), 32.1(2) [aj. ch. 28 (4^e suppl.), art. 12], 53(1) [abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 43], 61(2) [aj. ch. 10 (2^e suppl.), art. 3; abr. & rempl. ch. 28 (4^e suppl.), art. 18; abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 50], 67(1) [abr. & rempl. ch. 28 (4^e suppl.), art. 18], 82.1(1) [aj. *idem*, art. 19; abr. & rempl. 1990, ch. 8, art. 53; abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 73], 83(1) [abr. & rempl. ch. 28 (4^e suppl.), art. 19; abr. & rempl. 1992, ch. 49, art. 73].

Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, ch. N-1, art. 4(1).

Projet d'articles du Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, Doc. NU A/46/405, 11 septembre 1991, art. 25(1).

Projet de convention contre le trafic des stupéfiants et des substances psychotropes et les activités connexes, Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe, art. 2.

Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, 976 R.T.N.U. 3.

Statut du Tribunal militaire international, 82 R.T.N.U. 281.

Authors Cited

Bassiouni, M. Cherif. "Critical Reflections on International and National Control of Drugs" (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 311.

Bassiouni, M. Cherif, ed. *International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes*. Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, 1986.

Canada. Correctional Service. Research Branch. *Homicide, Sex, Robbery and Drug Offenders in Federal Corrections: An End-of-1996 Review*. By Laurence L. Motiuk and Raymond L. Belcourt, January 1997.

Canada. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. *An Examination of Recidivism in Relation to Offence Histories and Offender Profiles*. By Gayle Campbell. Ottawa: The Centre, August 1993.

Canada. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. *Canadian Crime Statistics 1993*. Ottawa: The Centre, 1994.

Canada. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. *Canadian Crime Statistics 1994*. Ottawa: The Centre, 1995.

Canada. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. *Juristat*, vol. 14, No. 6, January 1994.

Canada. Statistics Canada. Canadian Centre for Justice Statistics. *Juristat*, vol. 17, Nos. 8 and 9, 1997.

Doctrine citée

Bassiouni, M. Cherif. «Critical Reflections on International and National Control of Drugs» (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 311.

Bassiouni, M. Cherif, ed. *International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes*. Dobbs Ferry, N.Y.: Transnational Publishers, 1986.

Canada. Service correctionnel. Direction de la recherche. *Délinquants condamnés pour un homicide, une infraction sexuelle, un vol qualifié ou une infraction liée à la drogue dans le système correctionnel fédéral: revue de fin d'année 1996*. Par Laurence L. Motiuk et Raymond L. Belcourt, janvier 1997.

Canada. Statistique Canada. Centre canadien de la statistique juridique. *Étude sur la récidive en fonction des antécédents criminels et des profils des contrevenants*. Par Gayle Campbell. Ottawa: Le Centre, août 1993.

Canada. Statistique Canada. Centre canadien de la statistique juridique. *Juristat*, vol. 14, n^o 6, janvier 1994.

Canada. Statistique Canada. Centre canadien de la statistique juridique. *Juristat*, vol. 17, n^{os} 8 et 9, 1997.

Canada. Statistique Canada. Centre canadien de la statistique juridique. *Statistique de la criminalité au Canada 1993*. Ottawa: Le Centre, 1994.

- Canadian Centre on Substance Abuse. *The Costs of Substance Abuse in Canada: Highlights*. A Cost Estimation Study by Eric Single et al. Ottawa: The Centre, 1996.
- Cane, Peter. *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, vol. III, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 2-25 July 1951, Geneva, Switzerland. Compiled by Alex Takkenberg and Christopher C. Tahbaz. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1989.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*, vol. 1. Leyden, Netherlands: Sijthoff, 1966.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Kindred, Hugh M., et al. *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5th ed. Toronto: Edmond Montgomery, 1993.
- McKenzie, Diane. *Canadian Profile: Alcohol, Tobacco & Other Drugs*. Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse & Addiction Research Foundation of Ontario, 1997.
- Murphy, John F. "International Crimes". In Christopher C. Joyner, ed., *The United Nations and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 362.
- Sproule, D. W., and Paul St-Denis. "The UN Drug Trafficking Convention: An Ambitious Step", in *Canadian Yearbook of International Law* 1989, vol. 27. Vancouver: Publication Centre, University of British Columbia, 1990, 263.
- Stewart, David P. "Internationalizing The War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances" (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 387.
- United Nations. Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. *Final Act of the United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, UN Doc. E/Conf.82/14.
- United Nations. Economic and Social Council. Commission on Narcotic Drugs. *Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking: An Interim Report*, UN Doc. E/CN.7/1995/3, 9 November 1994.
- United Nations. Economic and Social Council. Commission on Narcotic Drugs. *Reduction of Illicit*
- Canada. Statistique Canada. Centre canadien de la statistique juridique. *Statistique de la criminalité au Canada 1994*. Ottawa: Le Centre, 1995.
- Cane, Peter. *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. *Les coûts de l'abus de substances au Canada: Points saillants*. Une étude sur l'estimation des coûts par Eric Single et autres. Ottawa: Le Centre, 1996.
- Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, vol. III, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 2-25 July 1951, Geneva, Switzerland. Compiled by Alex Takkenberg and Christopher C. Tahbaz. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1989.
- États-Unis. Department of Justice. Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. *Drugs and Crime Facts, 1994*. Rockville, M.D.: U.S. Department of Justice, June 1995.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*, vol. 1. Leyden, Netherlands: Sijthoff, 1966.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Kindred, Hugh M., et al. *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5th ed. Toronto: Edmond Montgomery, 1993.
- McKenzie, Diane. *Profil canadien: l'alcool, le tabac et les autres drogues*. Ottawa: Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies & Fondation de la recherche sur la toxicomanie de l'Ontario, 1997.
- Murphy, John F. «International Crimes». In Christopher C. Joyner, ed., *The United Nations and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 362.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Rés. AG 51/210, 16 janvier 1997, annexe, art. 2.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration politique et Programme d'action mondial sur la coopération internationale contre la production, l'offre, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes*, Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe, préambule, art. 1, 2, 8.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États*

- Demand for Drugs: Prevention Strategies Including Community Participation — World situation with respect to drug abuse: Report of the Secretariat*, UN Doc. E/CN.7/1995/5, 10 January 1995.
- United Nations. Economic and Social Council. Eleventh Session. Social Committee. Summary Record of the 166th Meeting Held at the Palais des Nations, Geneva, on Monday, 7 August 1950, UN Doc. E/AC.7/SR.166, 22 August 1950.
- United Nations. Economic and Social Council. *France: Amendment to the draft convention relating to the status of refugees*, UN Doc. E/L. 82, 29 July 1950.
- United Nations. Economic and Social Council. *Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions*, E/RES/1989/65, 24 May 1989, Art. 5.
- United Nations. General Assembly. *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, GA Res. 49/60, 17 February 1995, Annex, Art. 2.
- United Nations. General Assembly. *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, GA Res. 2625 (XXV), 24 October 1970, Annex.
- United Nations. General Assembly. *Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, GA Res. 3452 (XXX), 9 December 1975, Art. 2.
- United Nations. General Assembly. *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, GA Res. 47/133, 18 December 1992, Arts. 1(1), 8.
- United Nations. General Assembly. *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, GA Res. 51/210, 16 January 1997, Annex, Art. 2.
- United Nations. General Assembly. *Political Declaration and Global Programme of Action on international co-operation against illicit production, supply, demand, trafficking and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances*, GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex, preamble, Arts. 1, 2, 8.
- United Nations. General Assembly. *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, UN Doc. A/51/950, 14 July 1997.
- United Nations. General Assembly. *Report of the International Law Commission on the work of its forty-second session*, UN Doc. A/45/10, in the *Yearbook of the International Law Commission 1990*, vol. II, Part Two. New York: United Nations, 1993, 1.
- conformément à la Charte des Nations Unies, Rés. AG 2625 (XXV), 24 octobre 1970, annexe.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Rés. AG 3452 (XXX), 9 décembre 1975, art. 2.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, Rés. AG 47/133, 18 décembre 1992, art. 1(1), 8.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, Rés. AG 49/60, 17 février 1995, annexe, art. 2.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-deuxième session*, Doc. NU A/45/10, dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1990*, vol. II, Partie 2. New York: Nations Unies, 1993, 1.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes*, Doc. NU A/51/950, 14 juillet 1997.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Résolution. Action internationale contre la toxicomanie et la production et le trafic illicites de drogues*, Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Résolution. Campagne internationale contre le trafic des drogues*, Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986.
- Nations Unies. Assemblée générale. *Résolution. Stratégie internationale de lutte contre l'abus des drogues*, Rés. AG 36/168, 16 décembre 1981.
- Nations Unies. Commission du droit international. *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session*, 6 mai-26 juillet 1996. Document officiel de l'Assemblée générale — Cinquante et unième session, supplément n° 10, Doc. NU A/51/10.
- Nations Unies. Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues. *Schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues et Déclaration de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite de drogues*, Doc. NU A/CONF.133/12, pp. 3 et 90.
- Nations Unies. Conférence pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. *Acte final de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Doc. NU E/Conf.82/14.

- United Nations. General Assembly. Resolution. *International action to combat drug abuse and illicit production and trafficking*, GA Res. 52/92, 26 January 1998.
- United Nations. General Assembly. Resolution. *International campaign against traffic in drugs*, GA Res. 41/127, 4 December 1986.
- United Nations. General Assembly. Resolution. *International Drug Abuse Control Strategy*, GA Res. 36/168, 16 December 1981.
- United Nations. International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking. *Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control and Declaration of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking*, UN Doc. A/Conf.133/12, pp. 3 and 88.
- United Nations. International Drug Control Programme. *World Drug Report*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- United Nations. International Law Commission. *Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session*, 6 May-26 July 1996. Official record of the General Assembly — Fifty-first Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/51/10.
- United Nations. Office of the High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Geneva: UNHCR, 1992.
- United States. Department of Justice. Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics. *Drugs and Crime Facts, 1994*. Rockville, M.D.: U.S. Department of Justice, June 1995.
- Nations Unies. Conseil économique et social. Commission des stupéfiants. *Conséquences économiques et sociales de l'abus et du trafic illicite des drogues: Rapport intérimaire*, Doc. NU E/CN.7/1995/3, 9 novembre 1994.
- Nations Unies. Conseil économique et social. Commission des stupéfiants. *Réduction de la demande illicite de drogues: Stratégies de prévention, y compris la participation communautaire — Situation mondiale en matière d'abus de drogues: Rapport du Secrétaire*, Doc. NU E/CN.7/1995/5, 10 janvier 1995.
- Nations Unies. Conseil économique et social. *France: Amendement au texte du projet de Convention relative au statut de réfugiés*, Doc. NU E/L. 82, 29 juillet 1950.
- Nations Unies. Conseil économique et social. Onzième session. Comité social. Compte rendu analytique de la cent soixante-sixième séance tenue au Palais des Nations, à Genève, le lundi 7 août 1950, Doc. NU E/AC.7/SR.166, 22 août 1950.
- Nations Unies. Conseil économique et social. *Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions*, E/RES/1989/65, 24 mai 1989, art. 5.
- Nations Unies. Haut Commissariat pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*. Genève: HCNUR, 1992.
- Nations Unies. International Drug Control Programme. *World Drug Report*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Sproule, D. W., and Paul St-Denis. «The UN Drug Trafficking Convention: An Ambitious Step», dans *l'Annuaire canadien du Droit international* 1989, t. 27. Vancouver: Publication Centre, University of British Columbia, 1990, 263.
- Stewart, David P. «Internationalizing The War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances» (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 387.
- APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1996] 2 F.C. 49, 191 N.R. 247, [1995] F.C.J. No. 1716 (QL), affirming a decision of the Federal Court, Trial Division, [1993] F.C.J. No. 870 (QL), dismissing the appellant's application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board, [1993] C.R.D.D. No. 12 (QL) (*sub nom. D. (N.U.) (Re)*), rejecting
- POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1996] 2 C.F. 49, 191 N.R. 247, [1995] A.C.F. n° 1716 (QL), qui a confirmé une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale, [1993] A.C.F. n° 870 (QL), qui avait rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant en vue de faire annuler la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, [1993] D.S.S.R. n° 12 (QL) (*sub nom. D. (N.U.) (Re)*), rejetant sa revendication du statut de

his claim for Convention refugee status. Appeal allowed, Cory and Major JJ. dissenting.

Lorne Waldman and Jaswinder Singh Gill, for the appellant.

Urszula Kaczmarczyk and Bonnie Boucher, for the respondent.

David Matas and Sharryn Aiken, for the intervenor.

The judgment of L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin and Bastarache JJ. was delivered by

réfugié au sens de la Convention. Pourvoi accueilli, les juges Cory et Major sont dissidents.

Lorne Waldman et Jaswinder Singh Gill, pour l'appellant.

Urszula Kaczmarczyk et Bonnie Boucher, pour l'intimé.

David Matas et Sharryn Aiken, pour l'intervenant.

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin et Bastarache rendu par

BASTARACHE J. — This appeal raises two important questions relating to who may be admitted to Canada as a refugee: first, the proper standard of judicial review over decisions of the Immigration and Refugee Board; second, the meaning of the exclusion from refugee status of those who are "guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". That exclusion, in Article 1F(c) of the United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969 No. 6, is incorporated into Canadian law by s. 2(1) of the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, requiring a definition of that phrase with respect to the domestic law of Canada.

I. Factual Background

The relevant facts in this case are not the subject of dispute. The appellant, Veluppillai Pushpanathan, left his native Sri Lanka in 1983 and spent time in India and France before arriving in Canada, via Italy, on March 21, 1985. He claimed Convention refugee status under the *Immigration Act* (formerly *Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52). The basis of the claim was that he had previously been detained by the Sri Lankan authorities for his political activities and would likely suffer persecution if returned to his country of citizenship. This claim was never adjudicated, however, as the appellant was granted permanent

LE JUGE BASTARACHE — Le présent pourvoi soulève deux questions importantes concernant l'admissibilité des réfugiés au Canada. Premièrement, quelle est la norme de contrôle judiciaire applicable aux décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié? Deuxièmement, quel sens faut-il donner aux mots «coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» appliqués aux personnes exclues du statut de réfugié? Cette exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés* des Nations Unies, R.T. Can. 1969 n° 6, est incorporée au droit canadien par le par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2. Son interprétation doit donc être faite par rapport au droit interne du Canada.

I. Contexte factuel

Les faits pertinents du présent pourvoi ne sont pas contestés. L'appellant, Veluppillai Pushpanathan, a quitté son pays natal, le Sri Lanka, en 1983 et a passé un certain temps en Inde et en France avant son arrivée au Canada, via l'Italie, le 21 mars 1985. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention, conformément à la *Loi sur l'immigration* (anciennement *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52), en faisant valoir qu'il avait déjà été détenu par les autorités sri lankaises en raison de ses activités politiques et qu'il risquait vraisemblablement d'être persécuté s'il était renvoyé dans son pays de citoyenneté.

residence status in May 1987 under an administrative program, and was entitled to remain in Canada on that basis.

Cette revendication n'a cependant été l'objet d'aucune décision, car en mai 1987, l'appelant s'est vu reconnaître le statut de résident permanent en application d'un programme administratif et il avait le droit de rester au Canada pour cette raison.

3

In December 1987, the appellant was arrested along with seven others on charges of conspiracy to traffic in a narcotic under s. 423(1)(d) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, and s. 4(1) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1. The appellant pleaded guilty to the offence and was among five of the group who were convicted. The appellant himself sold brown heroin to an RCMP officer on at least three occasions; at the time of the arrest, the group to which Mr. Pushpanathan belonged possessed heroin with a street value of some \$10 million. Mr. Pushpanathan was sentenced to eight years in prison, while his co-conspirators received between four- and ten-year terms each.

En décembre 1987, l'appelant et sept autres individus ont été arrêtés pour complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant, infraction prévue par l'al. 423(1)d) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, et par le par. 4(1) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, ch. N-1. L'appelant a plaidé coupable; quatre autres membres du groupe ont en outre été déclarés coupables. Lui même avait, au moins trois fois, vendu de l'héroïne brune à un agent de la GRC; au moment de son arrestation, le groupe dont M. Pushpanathan faisait partie avait en sa possession une quantité d'héroïne d'une valeur marchande d'une dizaine de millions de dollars. Monsieur Pushpanathan a été condamné à la prison pour huit ans, tandis que ses coinculpés ont écoupé de peines allant de quatre à dix ans d'emprisonnement.

4

On September 23, 1991, the appellant, then on parole, renewed his claim to Convention refugee status under the United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees* (the "Convention"), as implemented by the *Immigration Act* (the "Act"). I describe the application as a renewal because it is unclear that the initial claim made in March 1985 was ever abandoned. On June 22, 1992, a conditional deportation order was issued by Employment and Immigration Canada against Mr. Pushpanathan under s. 27(1)(d) and s. 32.1(2) of the Act, which provide that a permanent resident who has been convicted of an offence for which a sentence of more than six months' imprisonment has been imposed, may be deported. Since the deportation pursuant to those sections is conditional upon a determination that the claimant is not a Convention refugee, Mr. Pushpanathan's claim to Convention refugee status was referred to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board. The Board decided that the appellant was not a Convention refugee. The Federal Court, Trial Division and the Federal Court of Appeal refused to reverse that

Le 23 septembre 1991, l'appelant, qui bénéficiait d'une libération conditionnelle, a renouvelé sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention en vertu de la *Convention relative au statut des réfugiés* des Nations Unies (la «Convention»), mise en œuvre par la *Loi sur l'immigration* (la «Loi»). Je parle de renouvellement parce qu'il n'est pas certain que la revendication initiale de mars 1985 ait jamais été abandonnée. Le 22 juin 1992, une mesure d'expulsion conditionnelle a été prise à son endroit par Emploi et Immigration Canada en vertu de l'al. 27(1)d) et du par. 32.1(2) de la Loi, qui disposent qu'un résident permanent déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi fédérale pour laquelle une peine d'emprisonnement de plus de six mois a été imposée peut être expulsé. Comme l'expulsion est subordonnée au rejet de la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention, la revendication de M. Pushpanathan a été déférée à la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Commission a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié au sens de la Convention. Saisies d'une demande de con-

decision on an application for judicial review. Mr. Pushpanathan appeals to this Court.

II. Statutory Framework

Section 2(1) of the Act defines a "Convention refugee" as:

... any person who

(a) by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(i) is outside the country of the person's nationality and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ...

but does not include any person to whom the Convention does not apply pursuant to section E or F of Article 1 thereof, which sections are set out in the schedule to this Act;

That article of the Convention reads:

ARTICLE 1

Definition of the Term "Refugee"

...

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

- (a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;
- (b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;
- (c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Persons described in these paragraphs cannot benefit from any of the protections of the Convention. They are denied refugee status from the outset.

trôle judiciaire, la Section de première instance de la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont refusé d'infirmar cette décision. Monsieur Pushpanathan se pourvoit devant notre Cour.

II. Cadre législatif

Le paragraphe 2(1) de la Loi définit le terme «réfugié au sens de la Convention»:

Toute personne:

a) qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques:

(i) soit se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

Sont exclues de la présente définition les personnes soustraites à l'application de la Convention par les sections E ou F de l'article premier de celle-ci dont le texte est reproduit à l'annexe de la présente loi.

Cet article de la Convention est ainsi conçu:

ARTICLE PREMIER

Définition du terme «réfugié»

...

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Les personnes visées par ces dispositions ne sauraient bénéficier d'aucune des protections de la Convention. Elles sont exclues d'emblée du statut de réfugié.

⁸ The importance of the exclusions found in Article 1 can only be understood in the context of other sections of the Convention which describe the limited conditions under which *bona fide* refugees may be denied the benefits of their status:

ARTICLE 33

Prohibition of Expulsion or Return ("Refoulement")

1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

⁹ The precise circumstances in which Article 33(2) is satisfied are defined with greater particularity in the Act:

53. (1) Notwithstanding subsections 52(2) and (3) [which describe the Minister's deportation power], no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee . . . shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless

(a) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(c) or subparagraph 19(1)(c.1)(i) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the public in Canada; or

(b) the person is a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l) and the Minister is of the opinion that the person constitutes a danger to the security of Canada.

¹⁰ The paragraph potentially applicable to the appellant's situation is 19(1)(c):

Pour comprendre l'importance des exclusions énoncées à l'article premier, il faut les placer dans le contexte d'autres dispositions de la Convention qui précisent les conditions restreintes auxquelles le bénéfice du statut peut être refusé aux réfugiés authentiques:

ARTICLE 33

Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des États Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Les circonstances précises qui satisfont au par. 33(2) sont définies plus en détail dans la Loi:

53. (1) Par dérogation aux paragraphes 52(2) et (3) [qui traitent du pouvoir d'expulsion conféré au ministre], la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, [. . .] ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, sauf si elle appartient à l'une des catégories non admissibles visées:

a) à l'alinéa 19(1)c) ou au sous-alinéa 19(1)c.1)(i) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour le public au Canada;

b) aux alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l) et que, selon le ministre, elle constitue un danger pour la sécurité du Canada.

L'alinéa qui pourrait s'appliquer à la situation de l'appelant est l'al. 19(1)c):

EXCLUSION AND REMOVAL

Inadmissible Classes

19. (1) No person shall be granted admission who is a member of any of the following classes:

(c) persons who have been convicted in Canada of an offence that may be punishable under any Act of Parliament by a maximum term of imprisonment of ten years or more;

Other grounds justifying the *refoulement* of a refugee described in s. 19 include: conviction outside of Canada for an offence which, if committed in Canada, would be subject to a maximum term of imprisonment of ten years or more (19(1)(c.1)(i)); previous acts of terrorism, espionage, or subversion of democratic government, or grounds to believe that such acts will be committed in the future (19(1)(e) and (f)); grounds to believe that an individual will engage in violence in Canada (19(1)(g)); commission of war crimes or crimes against humanity (19(1)(j)); persons who constitute a danger to the security of Canada (19(1)(k)); and, membership or participation in a government engaged in terrorism, systematic or gross human rights violations, or war crimes or crimes against humanity (19(1)(l)).

Where one of these grounds is found to exist, the Minister must then make the added determination that the person poses a danger to the safety of the public or to the security of the country under s. 53(1)(a) or (b) respectively in order to justify *refoulement*.

By contrast, persons falling within Article 1F of the Convention are automatically excluded from the protections of the Act. Not only may they be returned to the country from which they have sought refuge without any determination by the Minister that they pose a threat to public safety or national security, but their substantive claim to refugee status will not be considered. The practical implications of such an automatic exclusion, rela-

EXCLUSION ET RENVOI

Catégories non admissibles

19. (1) Les personnes suivantes appartiennent à une catégorie non admissible:

c) celles qui ont été déclarées coupables, au Canada, d'une infraction qui peut être punissable, aux termes d'une loi fédérale, d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans;

Parmi les autres motifs justifiant le *refoulement* d'un réfugié que prévoit l'art. 19, signalons: la déclaration de culpabilité à l'étranger pour une infraction qui, si elle était commise au Canada, constituerait une infraction qui pourrait être punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans (19(1)c.1(i)); la commission antérieure d'actes de terrorisme, d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques, ou l'existence de motifs de croire que de tels actes seront commis (19(1)e et f)); l'existence de motifs de croire qu'une personne commettra des actes de violence au Canada (19(1)g)); la commission de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité (19(1)j)); les personnes qui constituent un danger pour la sécurité du Canada (19(1)k)); l'appartenance ou la participation à un gouvernement qui se livre au terrorisme, à des violations graves ou répétées des droits de la personne ou à des crimes de guerre ou contre l'humanité (19(1)l)).

S'il conclut à l'existence de l'un de ces motifs, alors, pour justifier le *refoulement*, le ministre doit en outre décider, en vertu des al. 53(1)a) ou b) selon le cas, que la personne constitue un danger pour le public au Canada ou qu'elle constitue un danger pour la sécurité du Canada.

Par contraste, les personnes visées par la section F de l'article premier de la Convention sont automatiquement exclues des protections de la Loi. Non seulement peuvent-elles être *refoulées* dans le pays qu'elles ont fui sans que le ministre ait déterminé qu'elles constituaient un danger pour le public ou pour la sécurité du pays, mais encore leur revendication du statut de réfugié ne sera pas examinée au fond. Les conséquences pratiques

11

12

13

tive to the safeguards of the s. 19 procedure, are profound.

- 14 It is against this background that the interpretation of the exclusion contained in Article 1F(c) of the Convention must be considered.

III. Judicial History

A. *The Immigration and Refugee Board*

- 15 The panel of the Immigration and Refugee Board ruled that Mr. Pushpanathan was not a refugee by virtue of the exclusion clause in Article 1F(c): [1993] C.R.D.D. No. 12 (QL) (*sub nom. D. (N.U.) (Re)*). It also found that by trafficking in narcotics, the appellant had committed a crime against humanity under Article 1F(a). The parties agree that this finding was in error and have not argued the point in any of the appeals.

- 16 Citing numerous United Nations conventions, the panel considered it "clear that for many years the United Nations has devoted a great deal of time and energy to the suppression of illicit traffic in drugs". The panel accepted that suppression of this traffic is one of the purposes and principles of the United Nations, and that trafficking in heroin was an action against those purposes and principles. It also rejected the assertion that Article 1F(c) should apply only to state agents, or only to crimes committed outside the country of refuge.

B. *Application for Judicial Review to the Federal Court, Trial Division*

- 17 An application for judicial review under s. 82.1(1) of the Act was made to the Federal Court, which dismissed the application: [1993] F.C.J. No. 870 (QL). McKeown J. found that the Board had "reasonably concluded" and that there were "serious reasons for considering" that the appellant was excluded by Article 1F(c) of the Convention. First, the court held that it was reason-

d'une telle exclusion automatique, par rapport aux garanties prévues par l'art. 19, sont profondes.

Voilà le contexte dans lequel il faut étudier l'interprétation de l'exclusion énoncée à la section Fc) de l'article premier de la Convention.

III. Historique judiciaire

A. *La Commission de l'immigration et du statut de réfugié*

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a décidé que M. Pushpanathan n'était pas un réfugié en raison de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier: [1993] D.S.S.R. n° 12 (QL) (*sub nom. D. (N.U.) (Re)*). Elle a également conclu qu'en faisant le trafic de stupéfiants, l'appelant avait commis un crime contre l'humanité, cas visé à la section Fa) de l'article premier. Les parties sont convenues que cette conclusion était erronée et n'ont débattu ce point dans aucun des appels.

Citant plusieurs conventions des Nations Unies, la Commission a estimé que ces documents expliquent «clairement que, depuis de nombreuses années, les Nations Unies ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'élimination du trafic illégal de stupéfiants». La Commission a admis l'argument selon lequel la suppression de ce trafic était l'un des buts et principes des Nations Unies et que le trafic de l'héroïne était un acte contraire à ces buts et principes. Elle a en outre repoussé l'affirmation voulant que la section Fc) de l'article premier ne s'applique qu'aux représentants de l'État, ou seulement dans le cas des crimes perpétrés en dehors du pays d'accueil.

B. *Demande de contrôle judiciaire devant la Section de première instance de la Cour fédérale*

La Cour fédérale a été saisie d'une demande de contrôle judiciaire en conformité avec le par. 82.1(1) de la Loi. Elle a rejeté la demande: [1993] A.C.F. n° 870 (QL). Le juge McKeown a estimé que la Commission avait «raisonnablement conclu» que l'appelant était exclu par la section Fc) de l'article premier de la Convention et que de «sérieuses raisons justifi[ai]ent» cette conclusion.

able to conclude that initiatives to counter drug trafficking could be construed as part of the United Nations' purposes and principles, although it suggested that, in some instances, the article might not apply because of the nature of the violation. Second, the court rejected the claim that Article 1F(c) should only apply to state actors. Third, the court found there was no room under Article 1F(c) for the weighing of the nature of the offence committed against the risk of persecution faced by the applicant.

Notwithstanding these findings, the court did certify "that a serious question of general importance is involved", giving the applicant a right of appeal to the Federal Court of Appeal under s. 83(1) of the Act. The court formulated the question in the following terms: "Is it an error of law for the Refugee Division [of the Immigration and Refugee Board] to interpret section F(c) of Article I of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees to exclude from refugee status an individual guilty of a serious Narcotic Control Act offence committed in Canada?"

C. Certified Question in the Federal Court of Appeal

The Federal Court of Appeal unanimously upheld the decision of the Trial Division: [1996] 2 F.C. 49. It resolved the question before the court into four issues (at p. 57):

(1) Does Article 1F(c) of the Convention apply to acts committed by a refugee claimant in the country of refuge after his arrival there?

(2) Can Article 1F(c) apply to a person already convicted of such acts?

(3) Can Article 1F(c) apply to a person in respect of acts not committed on behalf of a state or government?

Premièrement, il était raisonnablement permis de conclure que les mesures prises pour mettre un frein au trafic des drogues pouvaient être considérées comme faisant partie des buts et principes des Nations Unies, encore que dans certains cas, l'article puisse ne pas s'appliquer en raison de la nature de la violation. Deuxièmement, la cour a rejeté l'argument voulant que la section F(c) de l'article premier ne s'applique qu'aux représentants de l'État. Troisièmement, elle a conclu que cette section n'autorisait pas l'évaluation relative de la nature de l'infraction perpétrée et du risque de persécution auquel le requérant était exposé.

Malgré ces conclusions, la cour a certifié «que l'affaire soul[evait] une question grave de portée générale», accordant ainsi au requérant le droit de se pourvoir devant la Cour d'appel fédérale en application du par. 83(1) de la Loi. La Cour a énoncé la question comme suit: «La section du statut de réfugié [de la Commission de l'immigration et du statut du réfugié] commet-elle une erreur de droit en interprétant l'alinéa c) de la section F de l'article premier de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de manière à exclure du statut de réfugié un individu coupable d'une grave infraction visée par la Loi sur les stupéfiants qui a été commise au Canada?»

C. Question certifiée en Cour d'appel fédérale

À l'unanimité, la Cour d'appel fédérale a confirmé la décision de la Section de première instance: [1996] 2 C.F. 49. Elle a décomposé la question en quatre éléments (à la p. 57):

1) La section F(c) de l'article premier de la Convention s'applique-t-elle aux actes que commet un revendicateur du statut de réfugié au sein du pays d'accueil après son arrivée dans ce dernier?

2) La section F(c) de l'article premier peut-elle s'appliquer à une personne déjà reconnue coupable de tels actes?

3) La section F(c) de l'article premier s'applique-t-elle à une personne à l'égard d'actes non commis pour le compte d'un État ou d'un gouvernement?

18

19

(4) Is the act of conspiring to traffic in narcotics an act contrary to the purposes and principles of the United Nations?

4) L'acte consistant à comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants est-il contraire aux buts et aux principes des Nations Unies?

20

Strayer J.A., speaking for the court, began his analysis by considering the rules of interpretation which ought to apply in determining the scope of Article 1F(c). He observed that treaty interpretation rules may be used as an aid where, as here, a statute incorporates a treaty. He found that, in any event, since the treaty article is adopted verbatim in the statute, treaty interpretation rules certainly apply. Under this standard, he held that those "arguably more relaxed rules" allow for consideration of such factors as other provisions of the treaty, even those not implemented in, or incorporated by, the statute, and the *travaux préparatoires*. However, Strayer J.A. observed that "none of the rules of interpretation of statutes or treaties authorize a court to ignore completely the express terms of the language finally adopted in the treaty or the statute, in favour of vague expressions of intention derived from extrinsic sources which fail to demonstrate ambiguity in the text of the treaty or adopting statute" (p. 59). Finding the *travaux préparatoires* confusing and reflecting the intentions of only a small number of signatories, the court rejected their use as an interpretative guide, preferring to "place the most emphasis on the final text as approved" (p. 60). Moreover, he assumed that, like statutes, individual treaty provisions have some distinct purpose and meaning unless it is impossible to ascribe one. Finally, in considering the proper interpretative approach to the exclusions from refugee status, Strayer J.A. asserted that there was to be no presumption in favour of a narrow construction simply because the treaty was a human rights instrument. Rather, exceptions to "the extraordinary right of refuge" were to be construed in a manner "most agreeable to justice and reason" (p. 61).

S'exprimant au nom de la cour, le juge Strayer s'est d'abord arrêté aux règles d'interprétation qu'il convient d'appliquer pour déterminer la portée de la section Fc) de l'article premier. Il a fait observer que le recours aux règles d'interprétation des traités à titre d'aides explicatives est admis lorsque, comme en l'espèce, une loi intègre un traité. Il a estimé que, de toute façon, vu que cette disposition a été adoptée textuellement dans la loi, les règles d'interprétation des traités s'appliquent certainement. S'appuyant sur cette norme, il a décidé que ces règles, «plus souples pourrait-on soutenir», permettent de tenir compte d'autres facteurs, notamment les autres dispositions du traité, même celles qui ne sont pas mises en œuvre ni intégrées par la loi, et les travaux préparatoires. Cependant, le juge Strayer a fait observer qu'«aucune des règles d'interprétation des lois ou des traités n'autorise une cour à faire entièrement abstraction du libellé exprès qui est finalement adopté dans le traité ou la loi, en faveur de vagues déclarations d'intention tirées de sources extrinsèques qui ne font pas ressortir d'ambiguïté dans le texte du traité ou de la loi d'adoption» (pp. 59 et 60). Jugeant que les travaux préparatoires étaient difficiles à comprendre et ne reflétaient que l'intention d'une petite partie des signataires, le juge a refusé de se guider sur ces travaux, préférant se «concentrer davantage sur le texte définitif approuvé» (p. 60). De plus, il a présumé que, comme toute loi, chaque disposition d'un traité est conçue pour avoir un objet et un sens particuliers, à moins qu'il soit impossible d'en attribuer un. Enfin, le juge Strayer a affirmé, eu égard à la manière convenable d'interpréter les exclusions du statut de réfugié, qu'il n'y avait pas lieu de privilégier l'interprétation étroite simplement parce que le traité est un instrument de défense des droits de l'homme. Il convient plutôt de donner l'interprétation «la plus conforme à la justice et à la raison» aux exceptions prévues au «droit extraordinaire d'accueil» (p. 61).

21

With this approach in place, the court found, first, that Article 1F(c) can apply to acts committed

Après avoir exposé ces principes, la cour a conclu que, premièrement, la section Fc) de l'article

in the country of refuge; second, that it may apply to a person previously convicted for these acts; third, that it may apply to a person not acting on behalf of a state or government; and, fourth, that conspiring to traffic in narcotics is an act contrary to the purposes and principles of the United Nations. The appellant was therefore not a refugee under the exclusion clause contained in Article 1F(c).

IV. Issues

Three issues must be addressed for the determination of this appeal. First, what is the standard of review to be applied to the decision of the Immigration and Refugee Board? Second, how do the rules of treaty interpretation apply to the determination of the meaning of Article 1F(c)? Third, does the appellant's act of drug trafficking fall within the definition of "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations"?

V. Analysis

A. *Standard of Review*

Neither in the decisions below, nor in the written submissions before this Court, was the issue of the proper standard of review of the decision of the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board addressed. McKeown J., at the Trial Division level, did find that the Board had "reasonably concluded" and that there were "serious reasons for considering" that the appellant was excluded by Article 1F(c) of the Convention, implying a standard of reasonableness. However, in certifying the question to be posed to the Court of Appeal, he asked whether the Board's determination was an "error of law", suggesting a standard of correctness. The Court of Appeal confined itself to answering the certified question. The court did not consider what standard

premier peut s'appliquer aux actes commis dans le pays d'accueil; deuxièmement, elle peut s'appliquer aux personnes déjà reconnues coupables des actes mentionnés; troisièmement, elle peut s'appliquer à une personne qui n'a pas agi pour le compte d'un État ou d'un gouvernement; quatrièmement, le fait de comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants est un acte contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. L'appellant n'était donc pas un réfugié, étant exclu du bénéfice de la Convention en vertu de la section Fc) de l'article premier.

IV. Questions en litige

Il faut trancher trois questions pour statuer sur le présent pourvoi. Premièrement, quelle est la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié? Deuxièmement, quel est le rôle des règles d'interprétation des traités dans l'interprétation de la section Fc) de l'article premier? Troisièmement, le trafic des drogues auquel s'est livré l'appellant entre-t-il dans les «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies»?

V. Analyse

A. *Norme de contrôle*

Ni dans les jugements des instances inférieures, ni dans l'argumentation écrite soumise à notre Cour la question de la norme de contrôle appropriée à l'égard des décisions de la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'a été examinée. Le juge McKeown de la Section de première instance a bien estimé que la Commission avait «raisonnablement conclu» que l'appellant était exclu par la section Fc) de l'article premier de la Convention et que «de sérieuses raisons justifi[ai]ent» cette conclusion; il semble donc avoir appliqué la norme du caractère raisonnable. Toutefois, en certifiant la question à soumettre à la Cour d'appel, il a parlé d'«erreur de droit», donnant à penser que la norme à appliquer est celle de la décision correcte. La Cour d'appel s'est contentée de répondre à la question certifiée. Elle ne s'est pas penchée sur la norme de contrôle appliquée par les tribunaux

22

23

of review had been applied below, nor whether that was the correct standard.

inférieurs, ni sur l'opportunité de l'application de cette norme.

24 Nevertheless, s. 83(1) requires such an inquiry. It states:

Pourtant, le par. 83(1) commande un tel examen. Il est ainsi conçu:

83. (1) A judgment of the Federal Court — Trial Division on an application for judicial review . . . may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court — Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question. [Emphasis added.]

83. (1) Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire [...] ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci. [Je souligne.]

25 The certification of a "question of general importance" is the trigger by which an appeal is justified. The object of the appeal is still the judgment itself, not merely the certified question. One of the elements necessary for the disposition of an application for judicial review is the standard of review of the decision of the administrative tribunal whose decision is being reviewed, and that question is clearly in issue in this case. Reluctant as this Court is to decide issues not fully argued before it, determining the standard of review is a prerequisite to the disposition of this case.

Sans la certification d'une «question grave de portée générale», l'appel ne serait pas justifié. L'objet de l'appel est bien le jugement lui-même, et non simplement la question certifiée. L'un des éléments nécessaires pour trancher la demande de contrôle judiciaire est la norme de contrôle applicable au jugement du tribunal administratif qui fait l'objet du contrôle, et cette question est de toute évidence en cause dans le présent pourvoi. Quoique notre Cour soit peu disposée à statuer sur des questions qui n'ont pas été débattues à fond devant elle, le présent pourvoi ne saurait être tranché sans détermination préalable de la norme de contrôle applicable.

26 The central inquiry in determining the standard of review exercisable by a court of law is the legislative intent of the statute creating the tribunal whose decision is being reviewed. More specifically, the reviewing court must ask: "[W]as the question which the provision raises one that was intended by the legislators to be left to the exclusive decision of the Board?" (*Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, at para. 18, *per* Sopinka J.).

La détermination de la norme de contrôle que la cour de justice doit appliquer est centrée sur l'intention du législateur qui a créé le tribunal dont la décision est en cause. Plus précisément, la cour appelée à exercer le contrôle judiciaire doit se demander: «La question soulevée par la disposition est-elle une question que le législateur voulait assujettir au pouvoir décisionnel exclusif de la Commission?» (*Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890, au par. 18, le juge Sopinka).

27 Since *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, this Court has determined that the task of statutory interpretation requires a weighing of several different factors, none of which are alone dispositive, and each of which provides an indication falling on a spectrum of the proper level of deference to be shown the decision in question. This has been dubbed the "pragmatic and functional" approach. This more nuanced approach in

Depuis l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, notre Cour a décidé que l'interprétation des lois exige la prise en compte de plusieurs facteurs différents dont aucun n'est décisif mais qui fournissent chacun une indication s'inscrivant sur le continuum du degré de retenue judiciaire approprié pour la décision en cause. C'est ce qu'on a appelé l'analyse «pragmatique et fonctionnelle». Cette méthode plus nuancée pour

determining legislative intent is also reflected in the range of possible standards of review. Traditionally, the "correctness" standard and the "patent unreasonableness" standard were the only two approaches available to a reviewing court. But in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, a "reasonableness *simpliciter*" standard was applied as the most accurate reflection of the competence intended to be conferred on the tribunal by the legislator. Indeed, the Court there described the range of standards available as a "spectrum" with a "more exacting end" and a "more deferential end" (para. 30).

Although the language and approach of the "preliminary", "collateral" or "jurisdictional" question has been replaced by this pragmatic and functional approach, the focus of the inquiry is still on the particular, individual provision being invoked and interpreted by the tribunal. Some provisions within the same Act may require greater curial deference than others, depending on the factors which will be described in more detail below. To this extent, it is still appropriate and helpful to speak of "jurisdictional questions" which must be answered correctly by the tribunal in order to be acting *intra vires*. But it should be understood that a question which "goes to jurisdiction" is simply descriptive of a provision for which the proper standard of review is correctness, based upon the outcome of the pragmatic and functional analysis. In other words, "jurisdictional error" is simply an error on an issue with respect to which, according to the outcome of the pragmatic and functional analysis, the tribunal must make a correct interpretation and to which no deference will be shown.

(1) Factors to Be Taken into Account

The factors to be taken into account in determining the standard of review have been canvassed in a number of recent decisions of this Court, and may be divided into four categories.

déterminer l'intention du législateur se reflète aussi dans l'éventail des normes de contrôle possibles. Traditionnellement, la norme de la «décision correcte» et la norme du «caractère manifestement déraisonnable» étaient les deux seules méthodes à la disposition de la cour appelée à exercer le contrôle judiciaire. Mais dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, la norme de la «décision raisonnable *simpliciter*» a été appliquée, étant jugée la plus fidèle à l'intention du législateur quant à la compétence conférée au tribunal. En effet, la Cour a affirmé que l'éventail des normes existantes était un spectre dont l'une des extrémités exige «le moins de retenue» et l'autre en exige «le plus» (par. 30).

Bien que la terminologie et la méthode de la question «préalable», «accessoire» ou «de compétence» aient été remplacées par cette analyse pragmatique et fonctionnelle, l'accent est tout de même mis sur la disposition particulière invoquée et interprétée par le tribunal. Certaines dispositions d'une même loi peuvent exiger plus de retenue que d'autres, selon les facteurs qui seront exposés plus en détail plus loin. Voilà pourquoi il convient toujours, et il est utile, de parler des «questions de compétence» que le tribunal doit trancher correctement pour ne pas outrepasser sa compétence. Mais il faut bien comprendre qu'une question qui «touche la compétence» s'entend simplement d'une disposition à l'égard de laquelle la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte, en fonction du résultat de l'analyse pragmatique et fonctionnelle. Autrement dit, une «erreur de compétence» est simplement une erreur portant sur une question à l'égard de laquelle, selon le résultat de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, le tribunal doit arriver à une interprétation correcte et à l'égard de laquelle il n'y a pas lieu de faire preuve de retenue.

(1) Facteurs à prendre en considération

Les facteurs à prendre en considération pour déterminer la norme de contrôle ont été étudiés à fond dans un certain nombre d'arrêts récents de notre Cour. On peut les répartir dans quatre catégories.

(i) *Privative Clauses*

30 The absence of a privative clause does not imply a high standard of scrutiny, where other factors bespeak a low standard. However, the presence of a "full" privative clause is compelling evidence that the court ought to show deference to the tribunal's decision, unless other factors strongly indicate the contrary as regards the particular determination in question. A full privative clause is "one that declares that decisions of the tribunal are final and conclusive from which no appeal lies and all forms of judicial review are excluded" (*Pasiechnyk, supra*, at para. 17, *per Sopinka J.*). Unless there is some contrary indication in the privative clause itself, actually using the words "final and conclusive" is sufficient, but other words might suffice if equally explicit (*United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at pp. 331 and 333). At the other end of the spectrum is a clause in an Act permitting appeals, which is a factor suggesting a more searching standard of review.

31 Some Acts will be silent or equivocal as to the intended standard of review. The Court found in *Bradco* that the submission of a dispute to a "final settlement" of an arbitrator was "somewhere between a full privative clause and a clause providing for full review by way of appeal" (pp. 331 and 333). Sopinka J. went on to examine other factors to determine that some degree of deference was owed to the arbitrator's ruling. In essence, a partial or equivocal privative clause is one which fits into the overall process of evaluation of factors to determine the legislator's intended level of deference, and does not have the preclusive effect of a full privative clause.

(ii) *Expertise*

32 Described by Iacobucci J. in *Southam, supra*, at para. 50, as "the most important of the factors that

(i) *Clauses privatives*

L'absence de clause privative n'implique pas une norme élevée de contrôle, si d'autres facteurs commandent une norme peu exigeante. Toutefois, la présence d'une telle clause «intégrale» atteste persuasivement que la cour doit faire montre de retenue à l'égard de la décision du tribunal administratif, sauf si d'autres facteurs suggèrent fortement le contraire en ce qui a trait à la décision en cause. La clause privative intégrale est «celle qui déclare que les décisions du tribunal administratif sont définitives et péremptoires, qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'un appel et que toute forme de contrôle judiciaire est exclue dans leur cas» (*Pasiechnyk*, précité, au par. 17, le juge Sopinka). Sauf indication contraire de la clause privative, l'emploi des termes «final et sans appel» est suffisant, mais d'autres mots pourraient suffire, s'ils sont tout aussi explicites (*Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, aux pp. 331 et 333). À l'autre extrémité du spectre se situe la clause d'une loi permettant les appels, facteur qui suggère une norme de contrôle plus stricte.

Certaines lois sont muettes ou équivoques quant à la norme de contrôle voulue par le législateur. La Cour a conclu dans *Bradco* que la disposition prévoyant la soumission, pour «règlement final», à l'arbitrage «se situe quelque part entre une clause privative intégrale et une clause prescrivant un examen complet par voie d'appel» (pp. 331 et 333). Le juge Sopinka a examiné ensuite d'autres facteurs pour décider qu'il y avait lieu de faire preuve de retenue à l'égard de la décision de l'arbitre. Essentiellement, une clause privative partielle ou équivoque est une clause qui s'inscrit dans le processus d'ensemble d'appréciation des facteurs selon lesquels est déterminée l'intention du législateur quant au degré de retenue judiciaire, et qui n'a pas l'effet d'exclusion de la clause privative intégrale.

(ii) *Expertise*

Pour reprendre les paroles du juge Iacobucci dans l'arrêt *Southam*, précité, au par. 50, il s'agit

a court must consider in settling on a standard of review", this category includes several considerations. If a tribunal has been constituted with a particular expertise with respect to achieving the aims of an Act, whether because of the specialized knowledge of its decision-makers, special procedure, or non-judicial means of implementing the Act, then a greater degree of deference will be accorded. In *Southam*, the Court considered of strong importance the special make-up and knowledge of the *Competition Act* tribunal relative to a court of law in determining questions concerning competitiveness in general, and the definition of the relevant product market in particular.

Nevertheless, expertise must be understood as a relative, not an absolute concept. As Sopinka J. explained in *Bradco*, *supra*, at p. 335: "On the other side of the coin, a lack of relative expertise on the part of the tribunal *vis-à-vis* the particular issue before it as compared with the reviewing court is a ground for a refusal of deference" (emphasis added). Making an evaluation of relative expertise has three dimensions: the court must characterize the expertise of the tribunal in question; it must consider its own expertise relative to that of the tribunal; and it must identify the nature of the specific issue before the administrative decision-maker relative to this expertise. Many cases have found that the legislature has intended to grant a wide margin for decision-making with respect to some issues, while others are properly subject to a correctness standard. Those cases are discussed in the fourth section below, the "*Nature of the Problem*". The criteria of expertise and the nature of the problem are closely interrelated.

Once a broad relative expertise has been established, however, the Court is sometimes prepared to show considerable deference even in cases of highly generalized statutory interpretation where the instrument being interpreted is the tribunal's constituent legislation. In *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R.

du «facteur le plus important qu'une cour doit examiner pour arrêter la norme de contrôle applicable». Ce facteur englobe plusieurs aspects. Si le tribunal est doté d'une certaine expertise quant à la réalisation des objectifs d'une loi, que ce soit en raison des connaissances spécialisées de ses membres, de sa procédure spéciale ou de moyens non judiciaires d'appliquer la loi, il y a lieu de faire preuve de plus de retenue. Dans *Southam*, la Cour a estimé qu'il fallait accorder beaucoup d'importance à la composition et à l'expertise du tribunal visé par la *Loi sur la concurrence* qui le rendent plus à même qu'une cour de justice de trancher des questions concernant la compétitivité, en général, et la définition du marché pertinent pour ce qui est du produit, en particulier.

Néanmoins, l'expertise doit être tenue pour une notion relative et non absolue. Comme l'a expliqué le juge Sopinka dans *Bradco*, précité, à la p. 335: «Par contre, lorsque, comparativement au tribunal d'examen, le tribunal administratif manque d'expertise relative en ce qui concerne la question dont il a été saisi, cela justifie de ne pas faire preuve de retenue» (je souligne). L'évaluation de l'expertise relative comporte trois dimensions: la cour doit qualifier l'expertise du tribunal en question; elle doit examiner sa propre expertise par rapport à celle du tribunal; et elle doit identifier la nature de la question précise dont était saisi le tribunal administratif par rapport à cette expertise. De nombreux arrêts ont conclu que le législateur a voulu accorder une vaste marge de manœuvre pour la prise de décision relativement à certaines questions tandis que d'autres sont régulièrement assujetties à la norme de la décision correcte. Ces arrêts sont analysés plus loin, dans la quatrième section intitulée «*Nature du problème*». Le critère de l'expertise et la nature du problème sont étroitement liés.

Toutefois, une fois établie l'expertise relative, la Cour est parfois disposée à faire preuve de beaucoup de retenue même dans des cas faisant jouer des questions très générales d'interprétation de la loi, si le texte en cause est la loi constitutive du tribunal. Dans *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557,

33

34

557, the B.C. Securities Commission's definition of the highly general question of what constituted a "material change" under the *Securities Act* was subjected to an unreasonableness standard. Iacobucci J. stated that "[c]ourts have also enunciated a principle of deference that applies not just to the facts as found by the tribunal, but also to the legal questions before the tribunal in the light of its role and expertise" (p. 590). This can include the interpretation of a statute which requires recourse to the treaty which it was intended to implement, as was the case in *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, where a patently unreasonableness test was applied to the interpretation of a treaty provision because the regulatory and economic nature of the determination counselled deference notwithstanding the generality of its application.

la définition donnée par la British Columbia Securities Commission à la notion très générale de «changement important» au sens de la *Securities Act* a été appréciée selon la norme du caractère déraisonnable. Le juge Iacobucci a dit que «[l]es tribunaux ont également formulé un principe de retenue judiciaire qui s'applique à l'égard non seulement des faits constatés par le tribunal, mais aussi des questions de droit dont le tribunal est saisi en raison de son rôle et de son expertise» (p. 590). Cela peut inclure l'interprétation d'une loi qui exige le recours au traité mis en œuvre par cette loi, comme dans *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, où la norme du caractère manifestement déraisonnable a été appliquée à l'interprétation d'une disposition d'un traité parce que la nature réglementaire et économique de la décision engageait à la retenue, en dépit du caractère général de son application.

35 In short, a decision which involves in some degree the application of a highly specialized expertise will militate in favour of a high degree of deference, and towards a standard of review at the patent unreasonableness end of the spectrum.

Bref, une décision qui comporte jusqu'à un certain point l'exercice d'une expertise hautement spécialisée milite en faveur d'un degré élevé de retenue, et donc de la norme du caractère manifestement déraisonnable à l'une des extrémités de la gamme.

(iii) *Purpose of the Act as a Whole, and the Provision in Particular*

(iii) *Objet de la loi dans son ensemble et de la disposition en cause*

36 As Iacobucci J. noted in *Southam, supra*, at para. 50, purpose and expertise often overlap. The purpose of a statute is often indicated by the specialized nature of the legislative structure and dispute-settlement mechanism, and the need for expertise is often manifested as much by the requirements of the statute as by the specific qualifications of its members. Where the purposes of the statute and of the decision-maker are conceived not primarily in terms of establishing rights as between parties, or as entitlements, but rather as a delicate balancing between different constituencies, then the appropriateness of court supervision diminishes. Thus, in *National Corn Growers, supra*, at p. 1336, Wilson J. characterized the function of the board in question as one of "manage-

Comme le juge Iacobucci l'a fait remarquer dans l'arrêt *Southam*, précité, au par. 50, l'objet et l'expertise se confondent souvent. L'objet de la loi est souvent indiqué par la nature spécialisée du régime législatif et du mécanisme de règlement des différends, et la nécessité de l'expertise se dégage souvent autant des exigences énoncées dans la loi que des qualités des membres du tribunal. Lorsque les objectifs de la loi et du décideur sont définis non pas principalement comme consistant à établir les droits des parties, ou ce qui leur revient de droit, mais bien à réaliser un équilibre délicat entre divers intérêts, alors l'opportunité d'une supervision judiciaire diminue. Ainsi, dans l'arrêt *National Corn Growers*, précité, à la p. 1336, le juge Wilson a décrit la fonction du tribunal en

ment”, partially because of the specialized knowledge of the members of the board, but also because of the range of remedies available upon a determination, including the imposition of countervailing duties by the Minister (at p. 1346). In *Southam*, the Court found (at para. 48) that the “aims of the Act are more ‘economic’ than they are strictly ‘legal’” because the broad goals of the Act “are matters that business women and men and economists are better able to understand than is a typical judge”. This conclusion was reinforced by the creation in the statute of a tribunal with members having a special expertise in those domains. Also of significance are the range of administrative responses, the fact that an administrative commission plays a “protective role” *vis-à-vis* the investing public, and that it plays a role in policy development; *Pezim*, *supra*, at p. 596. That legal principles are vague, open-textured, or involve a “multi-factored balancing test” may also militate in favour of a lower standard of review (*Southam*, at para. 44). These considerations are all specific articulations of the broad principle of “polycentricity” well known to academic commentators who suggest that it provides the best rationale for judicial deference to non-judicial agencies. A “polycentric issue is one which involves a large number of interlocking and interacting interests and considerations” (P. Cane, *An Introduction to Administrative Law* (3rd ed. 1996), at p. 35). While judicial procedure is premised on a bipolar opposition of parties, interests, and factual discovery, some problems require the consideration of numerous interests simultaneously, and the promulgation of solutions which concurrently balance benefits and costs for many different parties. Where an administrative structure more closely resembles this model, courts will exercise restraint. The polycentricity principle is a helpful way of understanding the variety of criteria developed under the rubric of the “statutory purpose”.

termes de «gestion», en partie en raison de la connaissance spécialisée des membres du tribunal, mais aussi en raison de l'éventail des réparations possibles, dont l'imposition de droits compensateurs par le ministre (p. 1346). Dans l'arrêt *Southam*, la Cour a conclu, au par. 48, que les «objectifs visés par la Loi sont davantage “économiques” que strictement “juridiques”», parce que les objectifs généraux de la Loi «sont des questions que les gens d'affaires et les économistes sont plus à même de comprendre que les juges en général». Elle a appuyé cette conclusion sur le fait que la loi avait créé un tribunal dont les membres avaient une connaissance spécialisée dans ces domaines. Présentent aussi une importance la gamme des mesures administratives que peut prendre le tribunal administratif, le fait qu'il joue un «rôle protecteur» vis-à-vis du public investisseur et qu'il joue aussi un rôle en matière d'établissement des politiques; arrêt *Pezim*, précité, à la p. 596. Si les principes juridiques sont vagues, non limitatifs, ou font intervenir un critère de pondération comptant de multiples facteurs, cela peut également militer en faveur d'une norme de contrôle moins exigeante (arrêt *Southam*, au par. 44). Ce sont tous là des manifestations concrètes du principe général de la «polycentricité» que les universitaires connaissent bien et qui, d'après eux, justifie le mieux la retenue dont les tribunaux judiciaires doivent faire preuve à l'endroit des organismes non judiciaires. Une [TRADUCTION] «question polycentrique fait intervenir un grand nombre de considérations et d'intérêts entremêlés et interdépendants» (P. Cane, *An Introduction to Administrative Law* (3^e éd. 1996), à la p. 35). Certes, la procédure des tribunaux judiciaires repose fondamentalement sur l'opposition bipolaire des parties, des intérêts et sur l'établissement des faits, mais certains problèmes exigent la prise en compte de nombreux intérêts simultanément et l'adoption de solutions de nature à assurer en même temps un équilibre entre les coûts et les bénéfices pour de nombreuses parties distinctes. Quand un régime administratif ressemble davantage à ce modèle, les cours de justice feront preuve de retenue. Le principe de polycentricité est utile lorsqu'il s'agit de saisir la diversité des critères élaborés sous la rubrique de l'«objet de la loi».

(iv) *The "Nature of the Problem": A Question of Law or Fact?*(iv) *Nature du problème: question de droit ou de fait?*

37

As mentioned above, even pure questions of law may be granted a wide degree of deference where other factors of the pragmatic and functional analysis suggest that such deference is the legislative intention, as this Court found to be the case in *Pasiechnyk*, *supra*. Where, however, other factors leave that intention ambiguous, courts should be less deferential of decisions which are pure determinations of law. The justification for this position relates to the question of relative expertise mentioned previously. There is no clear line to be drawn between questions of law and questions of fact, and, in any event, many determinations involve questions of mixed law and fact. An appropriate litmus test was set out in *Southam*, *supra*, at para. 37, by Iacobucci J., who stated:

Of course, it is not easy to say precisely where the line should be drawn; though in most cases it should be sufficiently clear whether the dispute is over a general proposition that might qualify as a principle of law or over a very particular set of circumstances that is not apt to be of much interest to judges and lawyers in the future.

This principle was also articulated by L'Heureux-Dubé J. in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 599-600, who sought to clarify the limitations of distinctions based on this criterion:

In general, deference is given on questions of fact because of the "signal advantage" enjoyed by the primary finder of fact. Less deference is warranted on questions of law, in part because the finder of fact may not have developed any particular familiarity with issues of law. While there is merit in the distinction between fact and law, the distinction is not always so clear. Specialized boards are often called upon to make difficult findings of both fact and law. In some circumstances, the two are inextricably linked. Further, the "correct" interpretation of a term may be dictated by the mandate of the board and by the coherent body of jurisprudence it has developed. In some cases, even where courts might not agree with a given interpretation, the integrity

Je le répète, il peut convenir de faire preuve d'un degré élevé de retenue même à l'égard de pures questions de droit, si d'autres facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle semblent indiquer que cela correspond à l'intention du législateur, comme notre Cour l'a décidé dans l'arrêt *Pasiechnyk*, précité. Toutefois, en cas d'ambiguïté des autres facteurs, les cours de justice doivent faire preuve de moins de retenue à l'égard des décisions qui portent sur de pures questions de droit. Le fondement de cette assertion est lié à la question de l'expertise relative mentionnée précédemment. Il n'y a pas de démarcation nette entre les questions de droit et les questions de fait et, de toute façon, nombre de décisions ont trait à des questions mixtes de droit et de fait. Le juge Iacobucci a énoncé un critère décisif pertinent dans l'arrêt *Southam*, précité, au par. 37:

Il va de soi qu'il n'est pas facile de dire avec précision où doit être tracée la ligne de démarcation; quoique, dans la plupart des cas, la situation soit suffisamment claire pour permettre de déterminer si le litige porte sur une proposition générale qui peut être qualifiée de principe de droit ou sur un ensemble très particulier de circonstances qui n'est pas susceptible de présenter beaucoup d'intérêt pour les juges et les avocats dans l'avenir.

Ce principe a également été formulé dans *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554, par le juge L'Heureux-Dubé qui, aux pp. 599 et 600, a cherché à clarifier les limites des distinctions fondées sur ce critère:

Les cours de justice font généralement preuve de retenue à l'égard des questions de fait en raison de «l'avantage capital» dont jouit le juge des faits. Toutefois, elles font preuve d'une moins grande retenue relativement à des questions de droit, notamment parce que le juge des faits n'a peut-être pas acquis une connaissance particulière des questions de droit. Bien qu'il existe une distinction entre les questions de fait et de droit, cette distinction n'est pas toujours évidente. Les organismes spécialisés sont souvent appelés à se prononcer sur des questions de fait et de droit difficiles. Il arrive que les deux soient inextricablement liées. En outre, l'interprétation «juste» d'un terme peut dépendre du mandat de l'organisme et de la jurisprudence homogène qu'il a éla-

of certain administrative processes may demand that deference be shown to that interpretation of law.

Her dissent in that case was founded essentially on her disapproval of the views of the majority on the characterization of the human rights tribunal as enjoying no expertise relative to courts in the understanding and interpretation of human rights Acts. Nevertheless, the principles discussed in the above quotation correctly state the law. This was confirmed in *Pasiechmyk*, at paras. 36 to 42, where the broad expertise of the Workers' Compensation Board to determine all aspects of "eligibility" under that system was considered sufficiently broad to include the determination that the term "employer" included claims against the government for its alleged negligence in regulating the works of two companies which had led to workers' injuries. Claims against the government as regulator were thus barred by virtue of the determination in issue. To allow such a claim "would undermine the purposes of the scheme" which was to "solve . . . the problem of employers becoming insolvent as a result of high damage awards" (para. 42). Such a finding falls squarely within Iacobucci J.'s description of a question of law: a finding which will be of great, even determinative import for future decisions of lawyers and judges. The creation of a legislative "scheme" combined with the creation of a highly specialized administrative decision-maker, as well as the presence of a strong privative clause was sufficient to grant an expansive deference even over extremely general questions of law.

Keeping in mind that all the factors discussed here must be taken together to come to a view of the proper standard of review, the generality of the proposition decided will be a factor in favour of the imposition of a correctness standard. This factor necessarily intersects with the criteria described

borée. Dans certains cas, même si une cour de justice n'est pas d'accord avec une interprétation donnée, l'intégrité de certains mécanismes administratifs pourrait bien exiger qu'elle fasse preuve de retenue relativement à cette interprétation du droit.

Sa dissidence dans cet arrêt était essentiellement fondée sur sa désapprobation des opinions des juges majoritaires qui qualifiaient le tribunal des droits de la personne de tribunal n'ayant aucune expertise par rapport aux cours de justice en matière de compréhension et d'interprétation des lois sur les droits de la personne. Néanmoins, les principes analysés dans la citation qui précède exposent correctement le droit. Cela a été confirmé dans *Pasiechmyk*, aux par. 36 à 42, où l'expertise de la commission des accidents du travail pour déterminer tous les aspects de «l'admissibilité» sous ce régime a été considérée suffisamment vaste pour qu'elle puisse statuer que le mot «employeur» visait les réclamations dirigées contre le gouvernement pour négligence dans la réglementation des travaux de deux compagnies qui avaient résulté en des blessures à des travailleurs. Les réclamations contre le gouvernement à titre d'organisme de réglementation n'étaient donc pas admissibles en vertu de la décision en question. Accueillir une telle réclamation «minerait les objectifs du régime» qui étaient de «résoudre [le problème] de l'insolvabilité des employeurs à la suite de l'attribution de dommages-intérêts élevés» (par. 42). Une telle conclusion cadre tout à fait avec la description d'une question de droit que donne le juge Iacobucci: une conclusion revêtant une grande importance, voire une importance déterminante, pour les décisions qu'auront à prendre juges et avocats. La création d'un «régime» législatif jointe à la constitution d'un tribunal administratif hautement spécialisé, de même que la présence d'une clause privative stricte étaient suffisantes pour que la Cour fasse preuve d'une retenue étendue, même sur des questions de droit extrêmement générales.

Gardant à l'esprit que tous les facteurs analysés ici doivent être pris ensemble pour que l'on obtienne une image de la norme de contrôle appropriée, la généralité de la proposition tranchée sera un facteur militant en faveur de l'imposition de la norme de la décision correcte. Ce facteur recoupe

above, which may contradict such a presumption, as the majority of this Court found to be the case in *Pasiechnyk*, *supra*. In the usual case, however, the broader the propositions asserted, and the further the implications of such decisions stray from the core expertise of the tribunal, the less likelihood that deference will be shown. Without an implied or express legislative intent to the contrary as manifested in the criteria above, legislatures should be assumed to have left highly generalized propositions of law to courts.

(2) The Immigration Act

39

Jurisdiction is granted to the Convention Refugee Determination Division of the Immigration and Refugee Board in the following terms:

67. (1) The Refugee Division has, in respect of proceedings under sections 69.1 and 69.2, sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction.

82.1 (1) An application for judicial review under the *Federal Court Act* with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be commenced only with leave of a judge of the Federal Court — Trial Division.

83. (1) A judgment of the Federal Court — Trial Division on an application for judicial review with respect to any decision or order made, or any matter arising, under this Act or the rules or regulations thereunder may be appealed to the Federal Court of Appeal only if the Federal Court — Trial Division has at the time of rendering judgment certified that a serious question of general importance is involved and has stated that question.

(3) Previous Jurisprudence on the Standard of Review

40

This is the first time this Court has had the opportunity of considering the standard of review over decisions of the Immigration and Refugee

nécessairement les critères déjà décrits, qui peuvent aller à l'encontre d'une telle présomption, comme l'a conclu notre Cour à la majorité dans *Pasiechnyk*, précité. Habituellement, cependant, plus les propositions avancées sont générales, et plus les répercussions de ces décisions s'écartent du domaine d'expertise fondamental du tribunal, moins il est vraisemblable qu'on fasse preuve de retenue. En l'absence d'une intention législative implicite ou expresse à l'effet contraire manifestée dans les critères qui précèdent, on présumera que le législateur a voulu laisser aux cours de justice la compétence de formuler des énoncés de droit fortement généralisés.

(2) La Loi sur l'immigration

La Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tient sa compétence des dispositions suivantes:

67. (1) La section du statut a compétence exclusive, en matière de procédures visées aux articles 69.1 et 69.2, pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence.

82.1 (1) La présentation d'une demande de contrôle judiciaire aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut, pour ce qui est des décisions ou ordonnances rendues, des mesures prises ou de toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — se faire qu'avec l'autorisation d'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale.

83. (1) Le jugement de la Section de première instance de la Cour fédérale rendu sur une demande de contrôle judiciaire relative à une décision ou ordonnance rendue, une mesure prise ou toute question soulevée dans le cadre de la présente loi ou de ses textes d'application — règlements ou règles — ne peut être porté en appel devant la Cour d'appel fédérale que si la Section de première instance certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

(3) Jurisprudence concernant la norme de contrôle

C'est la première fois que notre Cour est appelée à statuer sur la norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission de l'immigration et du

Board. There is surprisingly scant discussion of the issue in previous Federal Court decisions. In most cases, a patent unreasonableness or "perverse or capricious" standard is applied. Those cases involved reviews of findings of credibility of witnesses by the Board: *Yuen v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1045 (QL) (C.A.); *Franco v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] F.C.J. No. 1011 (QL) (C.A.); *Sornalingam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 128, per MacKay J.; *Vetter v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 89 F.T.R. 17, per Gibson J.; *Ismaeli v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] F.C.J. No. 573 (QL) (T.D.), per Cullen J. In only one case was a correctness standard applied: *Connor v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 66, per Reed J.

In the thorough decision of Richard J. in *Sivasambo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 741 (T.D.), however, the question before this Court is directly addressed. The case involved a Board determination that the applicants were not refugees because they had an "internal flight alternative". Richard J. examines s. 82.1 of the *Immigration Act* and s. 18.1 of the *Federal Court Act*, which set out the possibility of an application for judicial review of a Board decision, and the grounds upon which such a decision may be reversed. He considers many of the controlling authorities of the day, including *Pezim* and *Bradco*. Although conceding that s. 67(1) of the *Immigration Act* is not a strong privative clause, he points out that many cases rely more on the specialized nature of the tribunal in question than on the presence or absence of a privative clause and notes: (a) that there is a limited structure for applying for judicial review; (b) that appeals from the Trial Division may only be taken when certified as a "serious question of general importance" under s. 83(1) of the *Immigration Act*; (c) that the structure of refugee determination is not typically adversarial in nature, and that mem-

statut de réfugié. Chose étonnante, on trouve peu de décisions de la Cour fédérale portant sur ce point. Dans la plupart des cas, la norme du caractère manifestement déraisonnable ou de la conclusion «tirée de façon abusive ou arbitraire» a été appliquée. Il s'agissait de décisions relatives au contrôle des conclusions de la Commission sur la crédibilité des témoins: *Yuen c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1045 (QL) (C.A.); *Franco c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1011 (QL) (C.A.); *Sornalingam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 128, le juge MacKay; *Vetter c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1994), 89 F.T.R. 17, le juge Gibson; *Ismaeli c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 573 (QL) (1^{re} inst.), le juge Cullen. La norme de la décision correcte a été appliquée dans une seule affaire: *Connor c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 95 F.T.R. 66, le juge Reed.

Toutefois, dans l'affaire *Sivasambo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 741 (1^{re} inst.), qui portait directement sur la question soumise à notre Cour, le juge Richard a traité de ce point en profondeur. Il s'agissait d'une décision de la Commission selon laquelle les requérants n'étaient pas des réfugiés parce qu'il existait une «possibilité de refuge intérieur». Le juge Richard a étudié l'art. 82.1 de la *Loi sur l'immigration* et l'art. 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en application desquels peut être présentée une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Commission, ainsi que les motifs justifiant l'infirmité d'une telle décision. Il a examiné divers précédents faisant alors autorité dont les arrêts *Pezim* et *Bradco*. Tout en reconnaissant que le par. 67(1) de la *Loi sur l'immigration* n'est pas une clause privative stricte, il a souligné que dans bien des jugements, la cour s'était appuyée davantage sur la nature spécialisée du tribunal en cause que sur la présence ou l'absence d'une clause privative; puis, il a signalé les éléments suivants: a) les possibilités de demande de contrôle judiciaire sont limitées; b) les décisions de la Section de première instance ne peuvent être

bers of the Board have wide powers as to production of evidence and fact-finding; (d) that there is no adverse party; (e) that the international law context, and the implementation of the Refugee Convention in Canadian law is highly complex and therefore requires specialized knowledge; (f) that the members of the Board are experts in their field and draw upon detailed, expert reports from the Documentation Centre of Employment and Immigration Canada. He relies extensively on a commentary by Professor James Hathaway on the Refugee Division, including, at p. 758, the following excerpt:

These evidentiary and contextual concerns make departure from traditional modes of adjudication imperative. We need expert, engaged, activist decision-makers who will pursue substantive fairness rather than technocratic justice. We must not view refugee claimants as opponents or threats, but rather as persons seeking to invoke a right derived from international law. It is the commitment to this kind of flexibility and sensitivity which led Parliament to abolish the previous court of record charged with refugee status determination, and to replace it with an expert tribunal with inquisitorial, non-adversarial jurisdiction.

Finally, he distinguishes this Court's decision in *Mossop, supra*, contending that the position of a human rights tribunal is different because its "determination is unrelated to issues of expertise or specialized knowledge and does not require a high degree of deference". He goes on to say: "The questions at issue here are not broad questions involving general principles of statutory interpretation and legal reasoning, but the interpretation of a statutory definition within a specific international law and regulatory framework." He concludes from all these considerations that the standard is

portées en appel que s'il est certifié, conformément à l'art. 83(1) de la *Loi sur l'immigration*, que l'affaire soulève «une question grave de portée générale»; c) le processus de détermination du statut de réfugié n'est généralement pas contradictoire par nature, et les membres de la Commission sont investis de larges pouvoirs en matière de présentation de la preuve et de recherche des faits; d) il n'y a aucune partie adverse; e) le contexte, à savoir le droit international et la mise en œuvre de la Convention relative au statut des réfugiés en droit interne canadien, est fort complexe et nécessite en conséquence des connaissances spécialisées; f) les membres de la Commission sont des experts dans leur sphère d'activité et ils tirent profit des rapports détaillés et fouillés du Centre de documentation d'Emploi et Immigration Canada. Il cite un long extrait des observations du professeur James Hathaway sur la Section du statut de réfugié, dont le passage qui suit, à la p. 758:

En raison du contexte et des diverses considérations ayant trait à la preuve, il est impérieux de s'écarter des mécanismes ordinaires de prise de décision. En effet, les décideurs dont nous avons besoin doivent être à la fois des experts, des activistes et des personnes engagées, qui chercheront à assurer l'équité substantielle plutôt que l'application technocratique de la justice. Nous ne devons pas voir dans les personnes qui revendiquent le statut de réfugié des adversaires ou une menace, mais plutôt des personnes qui invoquent un droit qui leur est reconnu par le droit international. C'est en raison de sa détermination à faire montre d'une telle souplesse et d'une telle sensibilité que le Parlement a aboli l'ancienne cour d'archives qui était chargée de statuer sur les revendications du statut de réfugié et lui a substitué un tribunal spécialisé doté des pouvoirs d'enquête et d'une procédure non contradictoire.

Enfin, il a estimé que l'arrêt *Mossop*, précité, rendu par notre Cour, pouvait faire l'objet d'une distinction, car la position d'un tribunal des droits de la personne est différente, étant donné que sa «décision n'est pas liée à des questions d'expertise ou de connaissances spéciales et n'exige pas un degré élevé de retenue». Il a ajouté: «Les questions qui se posent en l'espèce ne sont pas des questions générales mettant en cause des principes généraux d'interprétation de la loi et un raisonnement juridique, mais se rapportent à l'interprétation d'une définition légale dans un cadre réglementaire pré-

patent unreasonableness, and that standard ought to apply even to “legal questions before it” (p. 761). On this basis, Richard J. rejected the application for judicial review, finding that the determination of “internal flight alternative” was not patently unreasonable.

(4) The Proper Standard: Correctness

Richard J.’s judgment in *Sivasambo*, described above in some detail, presents admirably the case for a high level of deference to the decision of the Board. In my judgment, however, applying the pragmatic and functional analysis to the Act indicates that the decision of the Board in this case should be subjected to a standard of correctness.

First, s. 83(1) would be incoherent if the standard of review were anything other than correctness. The key to the legislative intention as to the standard of review is the use of the words “a serious question of general importance” (emphasis added). The general importance of the question, that is, its applicability to numerous future cases, warrants the review by a court of justice. Would that review serve any purpose if the Court of Appeal were obliged to defer to incorrect decisions of the Board? Is it possible that the legislator would have provided for an exceptional appeal to the Court of Appeal on questions of “general importance”, but then required that despite the “general importance” of the question, the court accept decisions of the Board which are wrong in law, even clearly wrong in law, but not patently unreasonable? The only way in which s. 83(1) can be given its explicitly articulated scope is if the Court of Appeal — and inferentially, the Federal Court, Trial Division — is permitted to substitute its own opinion for that of the Board in respect of questions of general importance. This view accords with the observations of Iacobucci J. in

cis et dans le contexte du droit international.» Vu toutes ces considérations, il a conclu que la norme à appliquer était celle du caractère manifestement déraisonnable, et que cette norme devait s’appliquer même aux «questions de droit dont [la Section du statut de réfugié] était saisie» (p. 761). Pour ces motifs, le juge Richard a rejeté la demande de contrôle judiciaire, estimant que la décision selon laquelle il existait une «possibilité de refuge intérieur» n’était pas manifestement déraisonnable.

(4) La norme qu’il convient d’appliquer: celle de la décision correcte

La décision du juge Richard dans *Sivasambo*, exposée précédemment de manière assez détaillée, constitue un plaidoyer admirable pour un degré élevé de retenue judiciaire à l’égard de la décision de la Commission. À mon sens, cependant, il appert d’une analyse pragmatique et fonctionnelle de la Loi qu’il y a lieu en l’espèce d’apprécier la décision de la Commission selon la norme de la décision correcte.

Premièrement, le par. 83(1) serait incohérent si la norme de contrôle était autre chose que celle de la décision correcte. L’élément clef de l’intention du législateur quant à la norme de contrôle est l’utilisation des mots «une question grave de portée générale» (je souligne). La portée générale de la question, c’est-à-dire son applicabilité à un grand nombre de cas dans le futur, justifie son examen par une cour de justice. Cet examen aurait-il une utilité quelconque si la Cour d’appel était tenue de déférer aux décisions incorrectes de la Commission? Se peut-il que le législateur ait prévu un appel exceptionnel devant la Cour d’appel sur des questions de «portée générale», mais ait exigé qu’en dépit de la «portée générale» de la question, la cour accepte les décisions de la Commission qui sont erronées en droit, voire clairement erronées en droit, mais non manifestement déraisonnables? Il n’est possible de respecter la portée du par. 83(1), telle qu’explicitement formulée, qu’en autorisant la Cour d’appel — et, par déduction, la Section de première instance de la Cour fédérale — à substituer sa propre opinion à celle de la Commission sur les questions d’importance générale. Cette

42

43

Southam, supra, at para. 36, that a determination which has "the potential to apply widely to many cases" should be a factor in determining whether deference should be shown. While previous Federal Court decisions, including, arguably, the dispute in *Sivasamboo*, involve significant determinations of facts, or at the highest, questions of mixed fact and law, with little or no precedential value, this case involves a determination which could disqualify numerous future refugee applicants as a matter of law. Indeed, the decision of the Board in this case would significantly narrow its own role as an evaluator of fact in numerous cases.

assertion s'accorde avec les observations du juge Iacobucci dans *Southam*, précité, au par. 36, selon lesquelles le fait qu'une décision est «susceptible de s'appliquer à un grand nombre de cas» doit jouer au moment de décider s'il y a lieu de faire montre de retenue. Bien que certaines décisions antérieures de la Cour fédérale, dont, on pourrait le soutenir, *Sivasamboo*, aient tranché d'importantes questions de fait, ou à la limite des questions de fait et de droit ayant peu ou pas de valeur comme précédent, le cas qui nous occupe a pour sujet principal un motif d'exclusion qui, en tant que question de droit, risque d'affecter un grand nombre de futurs demandeurs de statut. En réalité, la décision de la Commission en l'espèce restreindrait de façon importante son propre rôle comme juge des faits dans de nombreuses affaires.

44 In short, s. 83(1) of the Act grants a statutory right of appeal based upon the criterion of "generality". The principle described in *Southam* and applied in many other cases, which is really no more than an assumption as to legislative intent, is reinforced by explicit statutory inclusion.

Bref, le par. 83(1) de la Loi accorde un droit d'appel fondé sur le critère de la «généralité». Le principe décrit dans *Southam* et appliqué dans de nombreux autres arrêts, qui n'est en réalité rien de plus qu'une hypothèse quant à l'intention du législateur, est renforcé par l'inclusion explicitement prévue dans la loi.

45 Moreover, the Board appears to enjoy no relative expertise in the matter of law which is the object of judicial review here. A clear majority of this Court has found in a number of cases that deference should not be shown by courts to human rights tribunals with respect to "general questions of law" (*Mossop, supra*, at p. 585), even legal rules indisputably at the core of human rights adjudication. The categorical nature of this rule has been mitigated by observations in other cases, however. As La Forest J. stated for the entire Court in *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 29:

Au surplus, la Commission ne semble avoir aucune expertise relative quant à la question de droit qui fait l'objet du présent contrôle judiciaire. Notre Cour a conclu à la majorité dans plusieurs arrêts que les cours de justice ne devraient pas faire preuve de retenue envers les tribunaux des droits de la personne relativement aux «questions générales de droit» (*Mossop*, précité, à la p. 585), ni même relativement à des règles de droit incontestablement au cœur du processus décisionnel en matière de droits de la personne. Des observations faites dans d'autres arrêts ont cependant atténué la nature impérative de cette règle. Comme l'a dit le juge La Forest pour la Cour siégeant au complet dans *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, au par. 29:

That having been said, I do not think the fact-finding expertise of human rights tribunals should be restrictively interpreted, and it must be assessed against the backdrop of the particular decision the tribunal is called upon to make. . . . A finding of discrimination is

Cela dit, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'interpréter restrictivement l'expertise des tribunaux des droits de la personne en matière d'appréciation des faits, et qu'il faille l'apprécier en fonction des décisions qu'ils sont appelés à rendre. [...] Une conclusion à l'existence de

impregnated with facts, facts which the Board of Inquiry is in the best position to evaluate. . . . Given the complexity of the evidentiary inferences made on the basis of the facts before the Board, it is appropriate to exercise a relative degree of deference to the finding of discrimination, in light of the Board's superior expertise in fact-finding, a conclusion supported by the existence of words importing a limited privative effect into the constituent legislation. [Emphasis added.]

A similar approach is adopted by the majority in *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353, at p. 370.

Although the precise degree of deference which should be accorded to a human rights tribunal may still be open to question, the factors militating against deference in those cases apply with much greater force to the issues here. In those cases, the relationship relevant for considering the proper standard of review was that between a tribunal with specific expertise and experience in human rights adjudication, and provisions whose purpose is to protect human rights. The provision in question here shares that purpose. In *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, at p. 733, La Forest J. found the purpose underlying the Convention to be "the international community's commitment to the assurance of basic human rights without discrimination". As I will explain in the course of the next section, Article 1F(c) is at the core of this human rights purpose.

But the Board's expertise in matters relating to human rights is far less developed than that of human rights tribunals. The expertise of the Board is in accurately evaluating whether the criteria for refugee status have been met and, in particular, assessing the nature of the risk of persecution faced by the applicant if returned to his or her country of origin. Unlike the situation of a human rights tribunal, the relationship between the expertise and the provision in question here is remote. Only 10 percent of the members of the Board are

discrimination repose essentiellement sur des faits que la commission d'enquête est la mieux placée pour évaluer. [...] Étant donné la complexité des déductions probatoires découlant des faits présentés à la commission d'enquête, il convient de faire preuve d'une certaine retenue envers la conclusion à l'existence de discrimination, vu l'expertise supérieure de la commission d'enquête en matière d'appréciation des faits, laquelle conclusion est étayée par la présence de mots qui confèrent à la loi constituante un effet privatif limité. [Je souligne.]

Les juges majoritaires ont adopté une approche semblable dans *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353, à la p. 370.

Bien que le degré précis de retenue dont il faudrait faire preuve envers un tribunal des droits de la personne puisse toujours être sujet à controverse, les facteurs militant contre la retenue dans ces affaires s'appliquent avec beaucoup plus de force aux questions en l'espèce. Dans ces affaires, le rapport pertinent quant à l'examen de la norme de contrôle appropriée était celui qui existe entre un tribunal possédant une expertise et une expérience particulières dans la prise de décision en matière de droits de la personne, et les dispositions qui ont pour objectif la protection des droits de la personne. La disposition en cause ici partage cet objectif. Dans *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, à la p. 733, le juge La Forest a conclu que l'objectif sur lequel repose la Convention est «l'engagement qu'a pris la communauté internationale de garantir, sans distinction, les droits fondamentaux de la personne». Comme je l'expliquerai dans la prochaine section, la section Fc) de l'article premier est au cœur de cet objectif en matière de droits de la personne.

Mais l'expertise de la Commission en matière de droits de la personne est beaucoup moins étendue que celle des tribunaux des droits de la personne. L'expertise de la Commission consiste à apprécier de façon exacte si les critères nécessaires pour obtenir le statut de réfugié ont été respectés et, plus particulièrement, à apprécier la nature du risque de persécution auquel sera confronté le requérant s'il est renvoyé dans son pays d'origine. Contrairement à la situation d'un tribunal des droits de la personne, le lien entre l'expertise et la

46

47

required to be lawyers (s. 61(2)) and there is no requirement that there be a lawyer on every panel. While this may not be a liability for the purposes of assessing the risk of persecution of an applicant if returned to his or her country of nationality, it renders unthinkable reposing the broad definition of a basic human rights guarantee exclusively in the hands of the Board. Nor is there any indication that the Board's experience with previous factual determinations of risk of persecution gives it any added insight into the meaning or desirable future development of the provision in question here. Unlike many cases involving determinations by human rights tribunals, this case does not involve any significant "impregnation" of legal principle with fact, as demonstrated by the ease with which the reviewing court was able to extract a question of general importance for the purposes of s. 83(1). Here, the legal principle is easily separable from the undisputed facts of the case and would undoubtedly have a wide precedential value. It bears repeating that with this determination, the tribunal is in fact seeking to stifle the application of its own expertise, rather than exercise it. The factual expertise enjoyed by this administrative decision-maker does not aid it in the interpretation of this general legal principle.

disposition en cause ici est faible. Seulement 10 pour 100 des membres de la Commission sont obligatoirement des avocats (par. 61(2)) et il n'est pas nécessaire que chaque formation comprenne un avocat. Bien que cela puisse ne pas nuire à l'appréciation du risque de persécution contre la personne d'un requérant s'il est renvoyé dans son pays de nationalité, cela rend impensable que l'on confie exclusivement à la Commission la définition générale d'une garantie fondamentale en matière de droits de la personne. Et rien n'indique que l'expérience acquise par la Commission en matière de détermination factuelle du risque de persécution lui donne quelque connaissance supplémentaire du sens ou de l'évolution souhaitable de la disposition en cause ici. Contrairement à de nombreuses affaires mettant en cause des décisions rendues par des tribunaux des droits de la personne, dans la présente affaire, le principe de droit n'est pas «imprégné» de faits, comme le démontre la facilité avec laquelle la cour appelée à exercer le contrôle judiciaire a pu extraire une question de portée générale pour l'application du par. 83(1). En l'espèce, le principe de droit peut aisément être séparé des faits non contestés de l'affaire et aurait sans aucun doute une grande valeur comme précédent. Il vaut la peine de répéter que, au moyen de cette décision, le tribunal cherche en fait à restreindre l'application de sa propre expertise, plutôt qu'à l'exercer. L'expertise factuelle dont jouit ce tribunal administratif ne lui est d'aucun secours pour l'interprétation de ce principe de droit général.

48

Nor can the Board be characterized as performing a "managing" or "supervisory" function, as was found in *Southam* and *National Corn Growers*. The Board itself is not responsible for policy evolution. The purpose of the Convention — and particularly that of the exclusions contained in Article 1F — is clearly not the management of flows of people, but rather the conferral of minimum human rights' protection. The context in which the adjudicative function takes place is not a "polycentric" one of give-and-take between different groups, but rather the vindication of a set of relatively static human rights, and ensuring that

On ne peut affirmer non plus que la Commission accomplit une fonction de «gestion» ou de «surveillance» comme la Cour l'a dit dans les arrêts *Southam* et *National Corn Growers*. La Commission elle-même n'est pas responsable de l'élaboration des politiques. L'objectif de la Convention — et en particulier celui des exclusions énoncées à la section Fc) de l'article premier — n'est, de toute évidence, pas la gestion des flux de personnes, mais bien l'instauration d'un régime de protection minimale des droits de la personne. Le contexte dans lequel la fonction juridictionnelle est exercée n'est pas «polycentrique»; il ne s'agit pas de concilier les intérêts de différents groupes, mais plutôt de donner effet à un ensemble de droits de la per-

those who fall within the prescribed categories are protected.

Added to these indications of the intent of the legislator with regard to the development of general legal principles, is the absence of a strong privative clause. Indeed, read in the light of s. 83(1), it appears quite clear that the privative clause, such as it is, is superseded with respect to questions of "general importance". As has been emphasized above, the "pragmatic and functional" approach allows differing standards of deference even within different sections of the same Act, and with regard to different types of decisions taken by the tribunal in question. Here, the wording of the privative clause goes hand in hand with the fourth factor of the functional and pragmatic analysis, namely, that determinations of abstract principles with wide application is a factor militating against deference.

I conclude that a correctness standard applies to determinations of law by the Board. *Sivasamboo* dealt with review of a question of a significantly different nature and I wish to emphasize that I make no comment about the correctness of that decision, specific as it is to the facts presented there.

B. Principles of Treaty Interpretation: Determining the Purpose of Article 1F(c)

Although some non-governmental organizations advocated the determination of exclusion under Article 1F(c) of the Convention by the United Nations High Commissioner for Refugees, it was ultimately decided that each contracting state would decide for itself when a refugee claimant is within the scope of the exclusion clause (J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (1991), at pp. 214-15). Since the purpose of the Act incorporating Article 1F(c) is to implement the underlying Convention, the Court must adopt an interpretation consistent with Canada's obligations under the Convention. The wording of the Convention and the rules of treaty interpretation will therefore be

sonne assez statiques et d'assurer la protection des personnes qui appartiennent aux catégories définies.

Il faut ajouter à ces indications quant à l'intention du législateur touchant l'élaboration de principes de droit généraux l'absence d'une clause privative stricte. En effet, il ressort nettement du rapprochement de la clause privative dans sa formulation actuelle et du par. 83(1), que la première est annulée pour ce qui est des questions de «portée générale». Comme cela a déjà été souligné, l'analyse «pragmatique et fonctionnelle» permet des normes de retenue distinctes même entre les dispositions d'une même loi et même entre les types de décisions prises par le tribunal en cause. En l'espèce, le libellé de la clause privative va de pair avec le quatrième facteur de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, à savoir que les décisions sur des principes abstraits d'application générale représentent un facteur militant contre la retenue judiciaire.

Je conclus que la norme de la décision correcte s'applique aux décisions rendues sur des points de droit par la Commission. La décision *Sivasamboo* comportait une analyse de nature bien différente et je tiens à souligner que je ne me prononce pas sur le caractère correct de cette décision, qui reposait sur les faits propres de l'espèce.

B. Principes d'interprétation des traités: détermination de l'objet de la section Fc) de l'article premier

Quoique certains organismes non gouvernementaux aient préconisé que l'application de l'exclusion prévue par la section Fc) de l'article premier de la Convention soit déterminée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il a finalement été décidé qu'il incomberait à chaque État contractant de déterminer quels demandeurs du statut de réfugié étaient visés par la clause d'exclusion (J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (1991), aux pp. 214 et 215). Comme l'objet de la Loi incorporant la section Fc) de l'article premier est de mettre en œuvre la Convention sous-jacente, la Cour doit adopter une interprétation compatible avec les obligations du Canada en

49

50

51

applied to determine the meaning of Article 1F(c) in domestic law (*Ward, supra*, at pp. 713-16).

vertu de la Convention. On aura donc recours au texte de la Convention et aux règles d'interprétation des traités pour déterminer le sens de la section Fc) de l'article premier en droit interne (*Ward, précité*, aux pp. 713 à 716).

52

Those rules are succinctly articulated in the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Can. T.S. 1980 No. 37 ("Vienna Convention"), which states:

Ces règles sont énoncées succinctement dans la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, R.T. Can. 1980 n° 37 («Convention de Vienne»):

ARTICLE 31

General rule of interpretation

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

- (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;
- (b) any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account, together with the context:

- (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
- (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
- (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

ARTICLE 32

Supplementary means of interpretation

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of

ARTICLE 31

Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:

- a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
- b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

- a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
- b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
- c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

ARTICLE 32

Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'appli-

article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

- (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or
- (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

These rules have been applied by this Court in two recent cases, one involving direct incorporation of treaty provisions (*Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551) and another involving a section of the *Immigration Act* intended to implement Canada's obligations under the Convention (*Ward, supra*). In the latter case, La Forest J. makes use of several interpretative devices: the drafting history of, and preparatory work on the provision in question; the United Nations High Commissioner for Refugees' *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* ("UNHCR Handbook"), and previous judicial comment on the purpose and object of the treaty. Indeed, at p. 713, La Forest J. was willing to consider submissions of individual delegations in the *travaux préparatoires*, although he recognized that, depending on their content and on the context, such statements "may not go far" in supporting one interpretation over another.

Although these rules of interpretation were accepted in general terms in the courts below and by the parties, there is substantial disagreement as to precisely what those rules mean in the context of Article 1F(c) of the Convention as incorporated by s. 2(1) of the Act. In deciding on the relative weight to be accorded the various interpretative sources made available under the Vienna Convention, Strayer J.A. found that the terms "purposes and principles of the United Nations" were relatively clear. He was also of the opinion that the *travaux préparatoires* were confused, ambiguous, or unrepresentative, and therefore, "completely unhelpful". The UNHCR Handbook, which was accepted as a valid source under Article 31(3)(b) of the Vienna Convention, was considered "far from emphatic" as to the meaning of Article 1F(c). Finally, the categorization of the purpose of the Convention as a "human rights" instrument" did

cation de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31:

- a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

Ces règles ont été appliquées par notre Cour dans deux arrêts récents, l'un portant sur l'incorporation directe des dispositions d'un traité (*Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551) et l'autre, sur un article de la *Loi sur l'immigration* conçu pour mettre à exécution les obligations du Canada en vertu de la Convention (*Ward*, précité). Dans celui-ci, le juge La Forest a utilisé divers moyens d'interprétation: l'historique de la rédaction et les travaux préparatoires en ce qui concerne la disposition en cause; le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés («Guide du HCNUR»); les commentaires antérieurs de la jurisprudence relatifs au but et à l'objet du traité. En effet, à la p. 713, le juge La Forest s'est montré disposé à tenir compte des propositions des divers délégués exposées dans les travaux préparatoires, encore qu'il ait reconnu que, selon leur teneur et leur contexte, ces textes «ne permet[tent] peut-être pas vraiment» de privilégier l'une ou l'autre interprétation.

53

Bien que ces règles d'interprétation aient été acceptées de façon générale par les juridictions inférieures et par les parties, un désaccord important subsiste au sujet du sens précis de ces règles dans le contexte de la section Fc) de l'article premier de la Convention telle qu'incorporée par le par. 2(1) de la Loi. Pour déterminer le poids relatif à accorder aux diverses sources concernant l'interprétation qui sont admises en application de la Convention de Vienne, le juge Strayer a décidé que les mots «buts et principes des Nations Unies» étaient assez clairs. Il a également émis l'avis que les travaux préparatoires étaient confus, ambigus et non représentatifs, et donc «tout à fait inutiles». Quant au Guide du HCNUR, tenu pour être une source valable sous le régime de la section 3b) de l'art. 31 de la Convention de Vienne, il a jugé qu'il était «loin d'être catégorique» sur la question du sens de la section Fc) de l'article premier. Finalement,

54

not favour the applicant. Indeed, Strayer J.A. tacitly rejected this purpose as an interpretative guide by adopting the words of Robertson J.A. in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), at p. 307:

As persuasive as the commentaries may be, I am bound to approach the application of the exclusion clause, first, by reference to the existing jurisprudence of this Court and, second, by reference to the clear intent of the signatories to the Convention. Where, however, there is an unresolved ambiguity or issue, the construction most agreeable to justice and reason must prevail.

ment, l'affirmation voulant que l'objet de la Convention en fasse un «instrument de défense des «droits de l'homme»» ne jouait pas en faveur du requérant. En effet, le juge Strayer a refusé tacitement de considérer que cet objet pouvait aider à interpréter la clause en faisant siens les propos du juge Robertson dans l'arrêt *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.), à la p. 307:

Quelque convaincants que puissent être les commentaires, je suis tenu de considérer l'application de la disposition d'exclusion en tenant compte, tout d'abord, de la jurisprudence de cette Cour, puis de l'intention manifeste des signataires de la Convention. Lorsque, par contre, il existe une ambiguïté ou une question non résolue, l'interprétation la plus conforme à la justice et à la raison doit prévaloir.

55

In my view, the Federal Court of Appeal erred in dismissing the objects and purposes of the treaty, and in according virtually no weight to the indications provided in the *travaux préparatoires*. As will be seen later, the legislative history of Article 1F indicates that the signatories to the Convention wished to ascribe a special meaning to the words “purposes and principles of the United Nations” in the context of the Convention. In *Ward*, La Forest J. carefully used each of these interpretative tools as a means of understanding the objects and purposes of the Convention as a whole, and the particular provisions being interpreted. The extremely general words in Article 1F(c) are not so unambiguous as to foreclose examination of other indications of the proper scope of the provision. An examination of the purpose and context of the treaty as a whole, as well as the purpose of the individual provision in question as suggested by the *travaux préparatoires*, provide helpful interpretative guidelines.

À mon avis, la Cour d'appel fédérale a commis une erreur en rejetant les objets et les buts du traité, et en n'accordant presque aucun poids aux indications fournies par les travaux préparatoires. Comme nous le verrons plus loin, l'historique de la section F de l'article premier révèle que les signataires de la Convention voulaient que les mots «buts et principes des Nations Unies» soient entendus dans un sens particulier. Dans *Ward*, le juge La Forest a minutieusement utilisé chacune de ces aides explicatives pour comprendre les objets et les buts de la Convention dans son ensemble et les dispositions particulières en cause. Le langage très général employé à la section Fc) de l'article premier n'est pas clair au point d'interdire tout examen des autres indications quant au sens à donner à cette disposition. L'examen de l'objet et du contexte du traité dans son ensemble, ainsi que de l'objet de la disposition en cause tel qu'il ressort des travaux préparatoires, peut nous guider utilement dans notre interprétation.

56

The starting point of the interpretative exercise is, first, to define the purpose of the Convention as a whole, and, second, the purpose and place of Article 1F(c) within that scheme. In *Ward*, La Forest J., speaking for the entire Court at p. 709, stated that:

Le point de départ de toute interprétation consiste, tout d'abord, à définir l'objet de la Convention dans son ensemble, et ensuite, à déterminer l'objet et la place de la section Fc) de l'article premier au sein du régime que la Convention établit. Dans *Ward*, le juge La Forest a exprimé au nom de la Cour unanime l'opinion suivante, à la p. 709:

International refugee law was formulated to serve as a back-up to the protection one expects from the state of which an individual is a national. It was meant to come into play only in situations when that protection is unavailable, and then only in certain situations. The international community intended that persecuted individuals be required to approach their home state for protection before the responsibility of other states becomes engaged. For this reason, James Hathaway refers to the refugee scheme as "surrogate or substitute protection", activated only upon failure of national protection; see *The Law of Refugee Status* (1991), at p. 135.

Using a textual analysis of the Convention itself, and taking account of the views of commentators, La Forest J., at p. 733, defines the purpose of the Convention with reference to the specific issue of the definition of refugee, which is precisely the issue in this case as well:

Underlying the Convention is the international community's commitment to the assurance of basic human rights without discrimination. This is indicated in the preamble to the treaty as follows:

CONSIDERING that the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights approved on 10 December 1948 by the General Assembly have affirmed the principle that human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms without discrimination.

This theme outlines the boundaries of the objectives sought to be achieved and consented to by the delegates. It sets out, in a general fashion, the intention of the drafters and thereby provides an inherent limit to the cases embraced by the Convention. Hathaway, *supra*, at p. 108, thus explains the impact of this general tone of the treaty on refugee law:

The dominant view however, is that refugee law ought to concern itself with actions which deny human dignity in any key way, and that the sustained or systemic denial of core human rights is the appropriate standard.

This theme sets the boundaries for many of the elements of the definition of "Convention refugee".

Le droit international relatif aux réfugiés a été établi afin de suppléer à la protection qu'on s'attend à ce que l'État fournisse à ses ressortissants. Il ne devait s'appliquer que si la protection ne pouvait pas être fournie, et même alors, dans certains cas seulement. La communauté internationale voulait que les personnes persécutées soient tenues de s'adresser à leur État d'origine pour obtenir sa protection avant que la responsabilité d'autres États ne soit engagée. C'est pourquoi James Hathaway qualifie le régime des réfugiés de [TRADUCTION] «protection auxiliaire ou supplétive» fournie uniquement en l'absence de protection nationale; voir *The Law of Refugee Status* (1991), à la p. 135.

Procédant à l'analyse textuelle de la Convention et prenant en considération les vues des commentateurs, le juge La Forest définit, aux pp. 733 et 734, l'objet de la Convention par rapport à la question expresse de la définition du mot «réfugié», qui est aussi précisément la question visée par le présent pourvoi:

La Convention repose sur l'engagement qu'a pris la communauté internationale de garantir, sans distinction, les droits fondamentaux de la personne. C'est ce qu'indique le préambule du traité:

CONSIDÉRANT que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce thème donne un aperçu des limites des objectifs que les délégués cherchaient à atteindre et dont ils avaient convenu. Il énonce, d'une façon générale, l'intention des rédacteurs et fixe de ce fait une limite inhérente aux cas visés par la Convention. Hathaway, *op. cit.*, à la p. 108, explique ainsi l'incidence de ce ton général du traité sur le droit relatif aux réfugiés:

[TRADUCTION] Toutefois, le point de vue dominant est que le droit relatif aux réfugiés devrait s'appliquer aux actions qui nient d'une manière fondamentale la dignité humaine, et que la négation soutenue ou systématique des droits fondamentaux de la personne est la norme appropriée.

Ce thème fixe les limites de bien des éléments de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention».

The human rights character of the Convention is further confirmed by the "Objectives" section of the Act:

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(g) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted; [Emphasis added.]

This overarching and clear human rights object and purpose is the background against which interpretation of individual provisions must take place.

58

The purpose of Article 1 is to define who is a refugee. Article 1F then establishes categories of persons who are specifically excluded from that definition. The purpose of Article 33 of the Convention, by contrast, is not to define who is and who is not a refugee, but rather to allow for the *refoulement* of a *bona fide* refugee to his or her native country where he or she poses a danger to the security of the country of refuge, or to the safety of the community. This functional distinction is reflected in the Act, which adopts Article 1F as part of s. 2, the definitional section, and provides for the Minister's power to deport an admitted refugee under s. 53, which generally incorporates Article 33. Thus, the general purpose of Article 1F is not the protection of the society of refuge from dangerous refugees, whether because of acts committed before or after the presentation of a refugee claim; that purpose is served by Article 33 of the Convention. Rather, it is to exclude *ab initio* those who are not *bona fide* refugees at the time of their claim for refugee status. Although all of the acts described in Article 1F could presumably fall within the grounds for *refoulement* described in Article 33, the two are distinct. This reasoning must also be applied when considering whether the acts falling under Article 1F(c) must

Le caractère de la Convention en tant qu'instrument de défense des droits de la personne est en outre étayé par l'article de la Loi définissant les «objectifs»:

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité:

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées; [Je souligne.]

Ces objets et ces buts généraux, nettement en rapport avec les droits de la personne, constituent le contexte dans lequel doit s'inscrire l'interprétation à donner aux diverses dispositions.

L'objet de l'article premier est de définir le terme réfugié. Puis, la section F de l'article premier établit les catégories de personnes expressément exclues de la définition. L'objet de l'art. 33 de la Convention, par contraste, n'est pas d'établir qui a la qualité de réfugié, mais bien de permettre le *refoulement* d'un réfugié authentique vers son pays natal s'il constitue un danger pour le pays d'accueil ou pour la communauté dudit pays. Cette distinction fonctionnelle est reflétée dans la Loi, laquelle, d'une part, intègre la section F de l'article premier à l'art. 2, l'article définitoire, et d'autre part, confère au ministre, à l'art. 53, où sont reprises généralement les dispositions de l'art. 33, le pouvoir d'expulser un réfugié admis comme tel. Par conséquent, l'objet général de la section F de l'article premier n'est pas de protéger le pays d'accueil contre les réfugiés dangereux, que ce soit en raison d'actes commis avant ou après la présentation de la revendication du statut de réfugié; c'est l'art. 33 de la Convention qui vise cet objectif. Il est plutôt d'exclure *ab initio* ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques au moment de la présentation de leur revendication. Bien que tous les actes visés à la section F de l'article premier puissent vraisemblablement être assimilés aux motifs de *refoulement* visés à l'art. 33, ce sont des dispo-

57

be acts performed outside the country of refuge, as argued by the appellant. In my opinion, the *refoulement* provisions cannot be invoked to read into Article 1F(c) any such limitation. Where geographical limitations were required, the Convention specifically provided for them, as evidenced by the terms of Article 1F(b). The relevant criterion here is the time at which refugee status is obtained. In other words, Article 1F(c) being referable to the recognition of refugee status, any act performed before a person has obtained that status must be considered relevant pursuant to Article 1F(c).

Some light may be shed on the purpose of Article 1F(c) as distinct from Article 1F(a) and F(b) from the *travaux préparatoires* and from the contemporaneous meaning of the terms used. The precursor of Article 1F stated:

ARTICLE I

DEFINITION OF THE TERM "REFUGEE"

D. No contracting State shall apply the benefits of this Convention to any person who in its opinion has committed a crime specified in article VI of the London Charter of the International Military Tribunal or any other act contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations. [Emphasis added.]

(UN Doc. E/L. 82)

The inclusion of the underlined words, which eventually were incorporated as Article 1F(c), generated considerable discussion in the Social Committee of the Economic and Social Council where the Convention was being negotiated. The Canadian, Chilean, and Pakistani delegates all expressed concern that the vague and potentially overbroad exclusionary clause would undermine the primary purpose of the Convention, and give states a means to easily reject individuals who

sitions distinctes. Il faut également appliquer ce raisonnement lorsqu'il s'agit de décider si les actes visés à la section Fc) de l'article premier doivent être des actes commis en dehors du pays d'accueil, comme le soutient l'appelant. À mon avis, les dispositions concernant le refoulement ne peuvent pas être invoquées pour introduire une telle limitation dans la section Fc) de l'article premier. Là où des limitations géographiques étaient nécessaires, la Convention les a prévues, comme en fait foi la section Fb) de l'article premier. Le critère pertinent en l'occurrence est le moment où le statut de réfugié a été reconnu. Autrement dit, la section Fc) de l'article premier se rapportant à la reconnaissance du statut de réfugié, tout acte accompli avant qu'une personne ait obtenu ce statut doit être tenu pour pertinent au regard de la section Fc) de l'article premier.

Les travaux préparatoires et le sens attribué aux termes employés à l'époque de ces travaux peuvent servir à préciser l'objet de la section Fc) de l'article premier par opposition aux sections Fa) et Fb) de l'article premier. La section F de l'article premier, dans sa version antérieure, était ainsi conçue:

ARTICLE I

DÉFINITION DU TERME «RÉFUGIÉ»

D. Aucun des États contractants ne fera bénéficier des dispositions de la présente Convention une personne qu'il considère avoir commis un crime défini dans l'article VI du Statut du Tribunal militaire international approuvé à Londres, ou tout autre acte contraire aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies. [Je souligne.]

(NU Doc. E/L.82)

L'insertion des mots soulignés, qui ont fini par être intégrés au texte de la section Fc) de l'article premier, a suscité de longs débats au sein du Comité social du Conseil économique et social où a été négociée la Convention. Les délégués canadien, chilien et pakistanais ont tous exprimé leur inquiétude à propos du caractère vague et de la portée peut-être excessive de la clause d'exclusion qui risquaient de miner l'objectif principal de la Convention et de donner aux États un moyen de refu-

deserved protection. The French delegate responded that the provision was aimed at "certain individuals who, though not guilty of war crimes, might have committed acts of similar gravity against the principles of the United Nations, in other words, crimes against humanity" (UN Doc. E/AC.7/SR.166, 22 August 1950, at p. 4). He was concerned that acts criminalized by the London *Charter of the International Military Tribunal*, 82 U.N.T.S. 280, would only be found to exist where a war had actually taken place. This would allow all manner of atrocities to be committed without the London Charter being violated simply because of the absence of military, interstate conflict. The reference to the London Charter alone, therefore, would fail to include

tyrants . . . guilty of acts contrary to the purposes and principles of the Charter, who had by such acts helped to create the fear from which the refugees had fled. The fact that they had themselves become suspect to their superiors and were in their turn a prey to the fear which they had themselves created, would . . . certainly not [entitle them] to the automatic benefit of the international protection granted to refugees.

(E/AC.7/SR.166, at p. 6)

ser facilement des personnes méritant d'être protégées. Le délégué de la France a répondu que la disposition visait «certains individus qui, sans avoir commis des crimes de guerre, ont pu commettre des actes d'une gravité semblable contre les principes des Nations Unies, c'est-à-dire, en fait, des crimes contre l'humanité» (Doc. NU E/AC.7/SR.166, 22 août 1950, à la p. 4). Sa préoccupation était que les actes criminalisés par le *Statut du Tribunal militaire international*, 82 R.T.N.U. 281, approuvé à Londres, ne seraient constatés que dans les cas où une guerre avait eu lieu. Toutes sortes d'atrocités pourraient ainsi être commises sans violation du Statut de Londres simplement à cause de l'absence de conflit militaire interétatique. La seule mention du Statut de Londres n'aurait donc pas pour effet d'inclure

[les] tyrans qui auront [...] commis des actes contraires aux buts et principes de la Charte et contribué ainsi à créer cette crainte devant laquelle fuient les réfugiés. Le fait de devenir suspects à leurs propres chefs et de subir cette crainte qu'ils ont fait régner [ne] leur vaudra [...] certainement pas le bénéfice automatique de la protection internationale pour les réfugiés.

(E/AC.7/SR.166, à la p. 6)

60

While a statement such as this one is far from authoritative in determining the purpose of what emerged as Article 1F(c), two points may be taken from these statements. The first is that the London Charter, in addition to describing crimes against the peace and war crimes, also described "crimes against humanity" such as "murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war, or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal" (as quoted in H. M. Kindred et al., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (1993)), at p. 448 (emphasis added). As articulated in the London Charter, then, a crime against humanity was tied to the punishment of crimes of war and crimes in times of peace. Although as it finally emerged, Article 1F(a) actually spelled out the individual offences contained in the London Charter, including

Quoiqu'une telle proposition soit loin de faire autorité pour ce qui est de déterminer l'objet de la section Fc) de l'article premier actuel, elle m'autorise à faire deux remarques. Premièrement, en plus des crimes contre la paix et des crimes de guerre, le Statut de Londres visait les «crimes contre l'humanité» tels [TRADUCTION] «l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux lorsque ces actes ou persécutions ont été commis pour perpétrer tout crime relevant de la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime» (cité dans H. M. Kindred et autres, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada* (1993)), à la p. 448 (je souligne). Selon le Statut de Londres, le crime contre l'humanité était donc lié au châtiement des crimes de guerre et des crimes commis en temps de paix. Bien que dans sa version définitive, la section Fa)

“a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes”, there is a clearly articulated concern by the French delegate, of which he persuaded the other delegations, that the crimes against humanity described in the London Charter were confined to those related to the occurrence of a war. Though initially one of the objectors who considered the provision dangerously vague, the Canadian delegate eventually agreed that the individuals caught by Article 1F(c) and not otherwise identified by the London Charter were those “persons who had abused positions of authority by committing crimes against humanity, other than war crimes” (E/AC.7/SR.166, at p. 10 (emphasis added)). In short, the delegates whose minds were changed by the statement of the French delegate believed that they were identifying non-war-related crimes against humanity and that this was a distinct concept worthy of a separate provision, even if the acts falling into that category could not be clearly enumerated at that time.

It must also be noted that the principle of exclusion by reason of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations was found in embryonic form in the International Refugee Organization Constitution which also sought to exclude “those who, since the end of the Second World War, had participated in any organization seeking the overthrow by armed force of a government of a UN member State, or in any terrorist organization; or who were leaders of movements hostile to their government or sponsors of movements encouraging refugees not to return to their country of origin” (G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2nd ed. 1996), at p. 108). This is consistent with the position of the British representative who stated that acts contrary to the purposes and principles of the UN comprised the subversion and overthrow of democratic regimes. Other participants were opposed to this interpretation, however, because it was seen to conflict with the right to self-determination (Hathaway, *supra*, at p. 228). The confusion prob-

de l'article premier énumère les crimes contenus dans le Statut de Londres, dont «un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes», le délégué français s'est clairement dit inquiet — et il a persuadé les autres délégations — de ce que les crimes contre l'humanité visés par le Statut de Londres étaient limités à ceux relatifs à l'état de guerre. Bien qu'il ait été initialement l'un des opposants qui jugeaient la disposition dangereusement vague, le délégué canadien a fini par convenir que les personnes tombant sous le coup de la section Fc) de l'article premier et non visées par ailleurs par le Statut de Londres étaient les «personnes qui auraient abusé de leur autorité pour commettre des crimes contre l'humanité autre que des crimes de guerre» (E/AC.7/SR.166, à la p. 10 (je souligne)). Bref, les délégués qui se sont ravisés à la suite de l'intervention du délégué français croyaient que la clause à l'étude concernait les crimes contre l'humanité non liés à la guerre et qu'il s'agissait d'un concept distinct justifiant une clause séparée, même si les actes visés par cette catégorie ne pouvaient pas être clairement énumérés à ce moment-là.

Il faut également remarquer que le principe de l'exclusion en raison d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies se trouvait à l'état embryonnaire dans la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés qui tendait aussi à exclure [TRADUCTION] «ceux qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avaient fait partie d'une organisation cherchant à renverser par la force armée le gouvernement d'un État membre des Nations Unies, ou avaient fait partie d'une organisation terroriste; ou qui étaient à la tête de mouvements hostiles à leur gouvernement ou qui dirigeaient des mouvements encourageant les réfugiés à ne pas retourner dans leur pays d'origine» (G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2^e éd. 1996), à la p. 108). Cela concorde avec la position du délégué britannique qui a dit que les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies englobaient la subversion et le renversement des régimes démocratiques. D'autres participants ont cependant contesté cette interprétation, parce qu'ils estimaient

ably explains why the UNHCR Handbook, at paras. 162-63, does not consider that Article 1F(c) introduces "any specific new element".

qu'elle allait à l'encontre du droit à l'autodétermination (Hathaway, *op. cit.*, à la p. 228). La confusion explique probablement pourquoi le Guide du HCNUR indique, aux par. 162 et 163, que la section Fc) de l'article premier n'introduit «concrètement aucun élément nouveau».

62

Of course, the purposes and principles of the United Nations are set out in the Preamble and Articles 1 and 2 of the *Charter of the United Nations*, Can. T.S. 1945 No. 7. But the statement found there is principally organizational; its general wording also allows for a dynamic interpretation of state obligations, which must be adapted to the changing international context. The principles set out in the UN Charter are in fact often developed in other international instruments and in decisions of the International Court of Justice, as well as in the jurisprudence of signatory states. Hathaway, *supra*, at p. 227, concludes that the multiple interpretations of Article 1F(c) "mirror its confused drafting history". The article is a residual clause which the UNHCR Handbook suggests, "due to its very general character, should be applied with caution" (para. 163). In reading the *travaux préparatoires*, one is easily convinced that the delegates participating in the Social Committee meetings intended to give the words "purposes and principles of the United Nations" a narrower and more focused meaning than that which would naturally be inferred by reading the UN Charter. The work of the drafting subcommittee and the resolutions of various bodies that followed are evidence of an effort to create a consensus on the special meaning to be given to the terms used in Article 1F(c).

Bien entendu, les buts et principes des Nations Unies sont énoncés dans le préambule et dans les art. 1 et 2 de la *Charte des Nations Unies*, R.T. Can. 1945 n° 7. Mais l'énoncé qu'on y trouve est principalement d'ordre organisationnel; sa teneur générale autorise en outre une interprétation dynamique des obligations des États, qui doivent s'adapter au contexte international changeant. Les principes énoncés dans la *Charte des Nations Unies* sont en fait souvent expliqués dans d'autres instruments internationaux et dans les décisions de la Cour internationale de justice, de même que dans la jurisprudence des pays signataires. Hathaway, *op. cit.*, à la p. 227, conclut que les interprétations multiples de la section Fc) de l'article premier [TRADUCTION] «reflètent l'historique confus de sa rédaction». Il s'agit d'une clause supplétive qui, d'après le Guide du HCNUR, «en raison de son caractère très général, ne doit être appliquée qu'avec circonspection» (par. 163). À lire les *travaux préparatoires*, on se laisse facilement convaincre que les délégués aux réunions du Comité social entendaient donner aux mots «buts et principes des Nations Unies» un sens plus étroit et plus précis que celui que permettrait naturellement d'inférer la *Charte des Nations Unies*. Les travaux du sous-comité de rédaction et les résolutions de divers organismes qui en ont résulté témoignent d'un effort pour dégager un consensus sur la signification particulière à donner aux termes utilisés à la section Fc) de l'article premier.

63

What is crucial, in my opinion, is the manner in which the logic of the exclusion in Article 1F generally, and Article 1F(c) in particular, is related to the purpose of the Convention as a whole. The rationale is that those who are responsible for the persecution which creates refugees should not enjoy the benefits of a Convention designed to protect those refugees. As La Forest J. observes in *Ward*, *supra*, at p. 733, "actions which deny human

Ce qui est crucial, à mon sens, c'est la manière dont la logique qui sous-tend l'exclusion prévue à la section F de l'article premier en général, et à la section Fc) de l'article premier en particulier, se rattache à l'objet de la Convention dans son ensemble. La raison d'être de la clause est que ceux qui sont responsables d'une persécution qui crée des réfugiés ne doivent pas pouvoir invoquer à leur profit une Convention conçue pour protéger

dignity in any key way” and “the sustained or systemic denial of core human rights . . . se[t] the boundaries for many of the elements of the definition of ‘Convention refugee’”. This purpose has been explicitly recognized by the Federal Court of Appeal in the context of the grounds specifically enumerated in Article 1F(a) in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433, where Linden J.A. stated (at p. 445): “When the tables are turned on persecutors, who suddenly become the persecuted, they cannot claim refugee status. International criminals, on all sides of the conflicts, are rightly unable to claim refugee status.”

This brings me back to the second point to be taken from the declarations of the French delegate referred to earlier. In the light of the general purposes of the Convention, as described in *Ward*, and elsewhere, and the indications in the *travaux préparatoires* as to the relative ambit of Article 1F(a) and F(c), the purpose of Article 1F(c) can be characterized in the following terms: to exclude those individuals responsible for serious, sustained or systemic violations of fundamental human rights which amount to persecution in a non-war setting.

C. What Acts Are “Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations”?

Determining the precise content of this phrase is significantly easier having defined a discrete purpose which Article 1F(c) was intended to play within the structure and purposes of the Convention. The parties before us presented various alternatives as to what should be included within the section and sought to do so with a high degree of particularity. In my view, attempting to enumerate a precise or exhaustive list stands in opposition to the purpose of the section and the intentions of the parties to the Convention. There are, however, several types of acts which clearly fall within the sec-

ces réfugiés. Comme l’a dit le juge La Forest dans l’arrêt *Ward*, précité, aux pp. 733 et 734, ce thème, à savoir des «actions qui nient d’une manière fondamentale la dignité humaine» et «la négation soutenue ou systémique des droits fondamentaux de la personne [. . .] fixe les limites de bien des éléments de la définition de l’expression “réfugié au sens de la Convention”». Dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433, la Cour d’appel fédérale a explicitement reconnu cet objet dans le contexte des motifs énumérés de façon précise à la section Fa) de l’article premier, sous la plume du juge Linden, à la p. 445: «Lorsque par un juste retour des choses, les persécuteurs deviennent les persécutés, ils ne pourront pas revendiquer le statut de réfugié. Les criminels internationaux, de quelque côté qu’ils se trouvent dans les conflits, sont ainsi privés à juste titre du statut de réfugié.»

J’en viens maintenant à la seconde remarque suscitée par les déclarations du délégué français précitées. Étant donné les objectifs généraux de la Convention tels qu’énoncés dans l’arrêt *Ward*, précité, et dans d’autres sources, ainsi que les indications tirées des travaux préparatoires quant à la portée relative des sections Fa) et Fc) de l’article premier, l’objet de la section Fc) de l’article premier peut être ainsi énoncé: exclure les personnes responsables de violations graves, soutenues ou systémiques des droits fondamentaux de la personne qui constituent une persécution dans un contexte qui n’est pas celui de la guerre.

C. Quels agissements sont «contraires aux buts et aux principes des Nations Unies»?

Il est beaucoup plus facile de déterminer la signification précise de ces mots une fois qu’on a défini l’objet particulier que la section Fc) de l’article premier était censé viser dans le cadre de la structure et des objets de la Convention. Les parties dans le présent pourvoi nous ont proposé divers contenus possibles — très détaillés — pour cette clause. À mon avis, tenter de dresser une liste précise ou exhaustive est contraire à l’objet de cette disposition et aux intentions des parties à la Convention. Toutefois, divers types d’actes tombent clairement sous le coup de cette clause. Le

64

65

tion. The guiding principle is that where there is consensus in international law that particular acts constitute sufficiently serious and sustained violations of fundamental human rights as to amount to persecution, or are explicitly recognized as contrary to the purposes and principles of the United Nations, then Article 1F(c) will be applicable.

principe directeur est le suivant: s'il y a consensus en droit international sur des agissements particuliers qui sont tenus pour être des violations suffisamment graves et soutenues des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, ou qui sont explicitement reconnus comme contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, la section Fc) de l'article premier est alors applicable.

66

Several categories of acts fall within this principle. First, where a widely accepted international agreement or United Nations resolution explicitly declares that the commission of certain acts is contrary to the purposes and principles of the United Nations, then there is a strong indication that those acts will fall within Article 1F(c). The *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (GA Res. 47/133, 18 December 1992, Article 1(1)), the *Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (GA Res. 3452 (XXX), 9 December 1975, Article 2), and the *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (GA Res. 51/210, 16 January 1997, Annex, Article 2), all designate acts which are contrary to the purposes and principles of the United Nations. Where such declarations or resolutions represent a reasonable consensus of the international community, then that designation should be considered determinative.

Plusieurs catégories d'agissements sont visées par ce principe. Premièrement, lorsqu'un accord international généralement accepté ou une résolution des Nations Unies déclare explicitement que certains agissements sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, cela constitue une forte indication que ces agissements sont visés par la section Fc) de l'article premier. La *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (Rés. AG 47/133, 18 décembre 1992, par. 1(1)), la *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (Rés. AG 3452 (XXX), 9 décembre 1975, art. 2) et la *Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* (Rés. AG 51/210, 16 janvier 1997, annexe, art. 2) désignent toutes des agissements qui sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Lorsque de telles déclarations ou résolutions représentent un consensus raisonnable de la communauté internationale, il convient de considérer pareille désignation comme décisive.

67

Similarly, other sources of international law may be relevant in a court's determination of whether an act falls within Article 1F(c). For example, determinations by the International Court of Justice may be compelling. In the case *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, I.C.J. Reports 1980, p. 3, at para. 91, the court found:

De même, d'autres sources du droit international peuvent influencer sur la décision du tribunal appelé à préciser si des agissements sont visés par la section Fc) de l'article premier. Par exemple, les décisions de la Cour internationale de justice peuvent s'imposer. Dans l'affaire relative au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, C.I.J. Recueil 1980, p. 3, au par. 91, la cour a statué:

Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well

Le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions pénibles à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations

as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights.

The International Court of Justice used even stronger language in the advisory opinion concerning the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, I.C.J. Reports 1971, p. 16, at para. 131, finding that the policy of apartheid "constitute[s] a denial of fundamental human rights [and] is a flagrant violation of the purposes and principles of the Charter".

Another important aspect of the exclusion under Article 1F(c) is the inference that violators of the principles and purposes of the UN must be persons in positions of power. This inference is drawn by the UNHCR Handbook at paras. 162-63 and in particular by the Canadian delegate to the Social Committee meetings of 1950 and 1951. While many commentators share this view (Hathaway, *supra*, at p. 229; A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), vol. 1, at p. 286; and Kälin, Köfner and Nicolaus, in Goodwin-Gill, *supra*, at p. 110, note 162), the jurisprudence of signatory states is evolving along a different stream. Goodwin-Gill reports in his treatise, at p. 113, that the *Tehran* decision was the basis of the exclusion of a refugee under Article 1F(c) by Australian immigration authorities, indicating that it may be possible for non-state actors to be excluded by the provision. He contrasts this approach with that in France and Germany which appear to require that the acts be clothed in the authority of the state. Although it may be more difficult for a non-state actor to perpetrate human rights violations on a scale amounting to persecution without the state thereby implicitly adopting those acts, the possibility should not be excluded *a priori*. As mentioned earlier, the Court must also take into consideration that some crimes that have specifically been declared to contravene the pur-

Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme.

La Cour internationale de justice a employé un langage encore plus énergique dans l'avis consultatif concernant les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J. Recueil 1971, p. 16, au par. 131, déclarant que la politique d'*apartheid* «constitu[e] un déni des droits fondamentaux de la personne humaine, [et] est une violation flagrante des buts et principes de la Charte».

Un autre aspect important de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier est l'inférence voulant que les violateurs des principes et des buts des Nations Unies doivent être des personnes exerçant le pouvoir. Cette inférence se trouve énoncée dans le Guide du HCNUR, aux par. 162 et 163 et c'est l'opinion exposée, en particulier, par le délégué du Canada aux réunions du Comité social en 1950 et 1951. Bien que nombre de commentateurs partagent ce point de vue (Hathaway, *op. cit.*, à la p. 229; A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), vol. 1, à la p. 286; Kälin, Köfner et Nicolaus, dans Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 110, renvoi 162), la jurisprudence des États signataires ne va pas dans le même sens. Dans son traité, à la p. 113, Goodwin-Gill signale que la décision *Téhéran* a servi à justifier l'exclusion, par les autorités de l'immigration australiennes, d'un réfugié en application de la section Fc) de l'article premier, ce qui indique qu'il se pourrait que des violateurs autres que des représentants de l'État soient exclus aux termes de cette clause. Il contraste cette position avec celle prise par la France et l'Allemagne qui semblent exiger que les agissements soient revêtus de l'autorité de l'État. Quoiqu'il soit plus difficile pour qui n'agit pas au nom de l'État de perpétrer des violations des droits de la personne à une échelle suffisante pour constituer une persécution sans la complaisance implicite de l'État, il ne faut pas écarter cette possibilité *a priori*. Je le répète, la Cour doit aussi tenir compte du fait que certains crimes expressément déclarés contraires aux buts et aux principes

poses and principles of the United Nations are not restricted to state actors.

des Nations Unies ne sont pas limités aux personnes qui agissent au nom de l'État.

69

In this case, we are concerned with drug trafficking. There is no indication in international law that drug trafficking on any scale is to be considered contrary to the purposes and principles of the United Nations. The respondent submitted evidence that the international community had developed a co-ordinated effort to stop trafficking in illicit substances through numerous UN treaties, declarations, and institutions. It has not, however, been able to point to any explicit declaration that drug trafficking is contrary to the purposes and principles of the United Nations, nor that such acts should be taken into consideration in deciding whether to grant a refugee claimant asylum. Such an explicit declaration would be an expression of the international community's judgment that such acts should qualify as tantamount to serious, sustained and systemic violations of fundamental human rights constituting persecution.

La présente espèce porte sur le trafic des drogues. Rien n'indique qu'en droit international, ce trafic à quelque échelle que ce soit doive être considéré comme contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. L'intimé a présenté des éléments de preuve établissant que la communauté internationale avait mis en train un effort coordonné pour arrêter le trafic des drogues illicites par l'entremise de nombreux traités, déclarations et institutions des Nations Unies. Il n'a toutefois pas pu citer de déclaration explicite énonçant que le trafic des drogues était contraire aux buts et aux principes des Nations Unies ou que pareils agissements devraient être pris en compte au moment de décider d'accorder l'asile à un réfugié. Par une telle déclaration explicite, la communauté internationale ferait savoir qu'elle estime que de tels agissements doivent être tenus pour équivalents à des violations graves, soutenues et systémiques des droits fondamentaux de la personne constituant une persécution.

70

The second category of acts which fall within the scope of Article 1F(c) are those which a court is able, for itself, to characterize as serious, sustained and systemic violations of fundamental human rights constituting persecution. This analysis involves a factual and a legal component. The court must assess the status of the rule which has been violated. Where the rule which has been violated is very near the core of the most valued principles of human rights and is recognized as immediately subject to international condemnation and punishment, then even an isolated violation could lead to an exclusion under Article 1F(c). The status of a violated rule as a universal jurisdiction offence would be a compelling indication that even an isolated violation constitutes persecution. To that end, if the international community were ever to adopt the *Draft Statute of the International Criminal Court*, UN Doc. A/CN.4/L.491/Rev.2, which currently includes trafficking in narcotics within its jurisdiction, along with war crimes, torture and genocide, then there would be a much greater like-

La deuxième catégorie d'agissements visés par la section Fc) de l'article premier comprend ceux qu'un tribunal peut lui-même reconnaître comme des violations graves, soutenues et systémiques des droits fondamentaux de la personne constituant une persécution. Cette analyse comporte un élément factuel et un élément juridique. Le tribunal doit déterminer la nature de la règle qui a été violée. Si cette règle est assimilable aux principes fondamentaux les plus sacrés des droits de la personne et que sa transgression soit reconnue comme immédiatement sujette à la réprobation et au châtiment de la communauté internationale, alors même une violation isolée peut entraîner une exclusion fondée sur la section Fc) de l'article premier. Le fait que la violation soit considérée comme une infraction justiciable des tribunaux dans tous les États serait une indication persuasive que même une violation isolée constitue une persécution. À cet égard, si la communauté internationale devait adopter l'avant-projet de statut d'une cour internationale de justice pénale, Doc. NU

lihood of a court being able to find a serious violation of human rights by virtue of those activities.

A serious and sustained violation of human rights amounting to persecution may also arise from a particularly egregious factual situation, including the extent of the complicity of the applicant. Assessing the factual circumstances of a human rights violation as well as the nature of the right violated would allow a domestic court, for example, to determine on its own that the events in the Tehran hostage-taking warrant exclusion under Article 1F(c).

In this case there is simply no indication that the drug trafficking comes close to the core, or even forms a part of the corpus of fundamental human rights. The respondent sought to bring the Court's attention to a novel category of international offence devised by M. C. Bassiouni called "crimes of international concern" (*International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes* (1986), at pp. 135-63). Those "crimes" evince certain characteristics indicating that the international community does view their violation as particularly serious and worthy of immediate sanction; however, the bar appears to be set too low, including such categories of offence as "interference with submarine cables" and "environmental protection", as well as drug trafficking and eight other categories.

It is also necessary to take account of the possible overlap of Article 1F(c) and F(b) with regard to drug trafficking. It is quite clear that Article 1F(b) is generally meant to prevent ordinary criminals extraditable by treaty from seeking refugee status, but that this exclusion is limited to serious crimes committed before entry in the state of asylum. Goodwin-Gill, *supra*, at p. 107, says:

A/CN.4/L.491/Rev.2, qui, dans sa version actuelle, attribue à ce tribunal une compétence sur le trafic de stupéfiants, en plus des crimes de guerre, de la torture et du génocide, il y aurait alors beaucoup plus de chances qu'un tribunal puisse conclure à une violation grave des droits de la personne en raison de ces activités.

Une violation grave et soutenue des droits de la personne constituant une persécution peut se dégager en outre d'une situation de fait particulièrement flagrante, y compris de l'importance de la complicité du requérant. L'appréciation des circonstances de fait d'une violation des droits de la personne et de la nature du droit violé permettrait au tribunal national, par exemple, de décider lui-même que les faits de la prise d'otages à Téhéran justifient l'exclusion fondée sur la section Fc) de l'article premier.

Dans le présent pourvoi, rien n'indique que le trafic des drogues se rapproche du cœur ni même du corpus des droits fondamentaux de la personne. L'intimé a soumis à la Cour une nouvelle catégorie d'infractions internationales appelée par M. C. Bassiouni, [TRADUCTION] «crimes d'intérêt international» (*International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes* (1986), aux pp. 135 à 163). Ces «crimes» présentent certaines caractéristiques indiquant que la communauté internationale considère bel et bien leur perpétration comme particulièrement grave et sujette à sanction immédiate; toutefois, la barre semble avoir été placée trop bas, la définition incluant certains types d'infractions telles le «sabotage de câbles sous-marins», des infractions en matière de «protection de l'environnement», ainsi que le trafic des drogues et huit autres catégories.

Il est nécessaire de prendre aussi en considération le chevauchement possible des sections Fc) et Fb) de l'article premier en ce qui concerne le trafic des drogues. De toute évidence, la section Fb) est généralement censée empêcher que des criminels de droit commun susceptibles d'extradition en vertu d'un traité puissent revendiquer le statut de réfugié, mais cette exclusion est limitée aux crimes graves commis avant l'entrée dans le pays d'accueil. Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 107, dit ceci:

71

72

73

With a view to promoting consistent decisions, UNHCR proposed that, in the absence of any political factors, a presumption of serious crime might be considered as raised by evidence of commission of any of the following offences: homicide, rape, child molesting, wounding, arson, drugs trafficking, and armed robbery.

The parties sought to ensure that common criminals should not be able to avoid extradition and prosecution by claiming refugee status. Given the precisely drawn scope of Article 1F(b), limited as it is to "serious" "non-political crimes" committed outside the country of refuge, the unavoidable inference is that serious non-political crimes are not included in the general, unqualified language of Article 1F(c). Article 1F(b) identifies non-political crimes committed outside the country of refuge, while Article 33(2) addresses non-political crimes committed within the country of refuge. Article 1F(b) contains a balancing mechanism in so far as the specific adjectives "serious" and "non-political" must be satisfied, while Article 33(2) as implemented in the Act by ss. 53 and 19 provides for weighing of the seriousness of the danger posed to Canadian society against the danger of persecution upon *refoulement*. This approach reflects the intention of the signatory states to create a humanitarian balance between the individual in fear of persecution on the one hand, and the legitimate concern of states to sanction criminal activity on the other. The presence of Article 1F(b) suggests that even a serious non-political crime such as drug trafficking should not be included in Article 1F(c). This is consistent with the expression of opinion of the delegates in the *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III, at p. 89.

[TRANSDUCTION] En vue de favoriser l'uniformité des décisions, le HCNUR a proposé que, lorsqu'aucun facteur politique ne joue, une présomption de crime grave puisse découler de la preuve de la perpétration de l'une ou l'autre des infractions suivantes: l'homicide, l'agression sexuelle, l'attentat à la pudeur d'un enfant, les coups et blessures, le crime d'incendie, le trafic des drogues et le vol qualifié.

Les parties ont voulu s'assurer que les criminels de droit commun ne puissent pas se soustraire à l'extradition et aux poursuites en demandant le statut de réfugié. Vu la portée bien définie de la section Fb) de l'article premier, celle-ci étant limitée aux «crimes graves de droit commun» commis en dehors du pays d'accueil, on doit inévitablement en inférer que les crimes graves de droit commun ne sont pas visés par le libellé général et catégorique de la section Fc) de l'article premier. La section Fb) de l'article premier vise des crimes de droit commun commis en dehors du pays d'accueil, alors que le par. 33(2) traite des crimes ou délits de droit commun perpétrés dans le pays d'accueil. La section Fb) de l'article premier renferme un mécanisme de pondération dans la mesure où il faut que soient remplies les conditions exprimées par les termes «grave» et «de droit commun», tandis que le par. 33(2), mis en œuvre par les art. 53 et 19 de la Loi, oblige à peser la gravité du danger pour la société canadienne par rapport au danger de persécution en cas de refoulement. Cette approche reflète l'intention des États signataires de réaliser un équilibre des considérations humanitaires entre, d'une part, la personne qui craint la persécution et, d'autre part, l'intérêt légitime des États dans la répression de la criminalité. L'existence de la section Fb) de l'article premier semble indiquer que même un crime grave de droit commun tel le trafic des drogues ne doit pas être inclus à la section Fc) de l'article premier. Cette affirmation est conforme aux avis émis par les délégués tels qu'ils ressortent des *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III, à la p. 89.

There is no rational connection between the objectives of the Convention and the objectives of the limitation on Article 1F(c) as stated by the

Il n'y a aucun lien rationnel entre les objectifs de la Convention et les objectifs de la limitation prévue à la section Fc) de l'article premier que

respondent. Until the international community makes clear its view that drug trafficking, in one form or another, is a serious violation of fundamental human rights amounting to persecution, then there can be no rationale for counting it among the grounds of exclusion. The connection between persecution and the international refugee problem is what justifies the definitional exclusions in Article 1F(a) and F(c). Acts which fall short of persecution may well warrant *refoulement* under Article 33, and the Act has provided a procedure for determination of the merits of that issue. The *a priori* denial of the fundamental protections of a treaty whose purpose is the protection of human rights is a drastic exception to the purposes of the Convention as articulated in *Ward, supra*, and can only be justified where the protection of those rights is furthered by the exclusion.

VI. Disposition

Even though international trafficking in drugs is an extremely serious problem that the United Nations has taken extraordinary measures to eradicate, in the absence of clear indications that the international community recognizes drug trafficking as a sufficiently serious and sustained violation of fundamental human rights as to amount to persecution, either through a specific designation as an act contrary to the purposes and principles of the United Nations (the first category), or through international instruments which otherwise indicate that trafficking is a serious violation of fundamental human rights (the second category), individuals should not be deprived of the essential protections contained in the Convention for having committed those acts. Article 33 and its counterparts in the Act are designed to deal with the expulsion of individuals who present a threat to Canadian society, and the grounds for such a determination are wider and more clearly articulated. It is therefore clear that my determination of the scope of Article 1F(c) of the Convention, as incorporated in domestic law by s. 2(1) of the Act, does not preclude the Minis-

propose l'intimé. Tant que la communauté internationale n'aura pas dit clairement qu'elle estime que le trafic des drogues, sous une forme ou une autre, est une violation grave des droits fondamentaux de la personne constituant une persécution, rien ne justifie qu'il soit considéré comme un motif d'exclusion. Le lien entre la persécution et le problème international des réfugiés est ce qui justifie les définitions portant exclusion énoncées aux sections Fa) et Fc) de l'article premier. Les agissements qui ne constituent pas une persécution peuvent fort bien justifier le *refoulement* en application de l'art. 33, et la Loi prévoit une procédure pour déterminer s'il y a lieu d'appliquer cette disposition. Le refus *a priori* d'accorder les protections fondamentales d'un traité dont l'objet est la protection des droits de la personne est une exception radicale aux objets de la Convention tels que définis dans l'arrêt *Ward*, précité, et ne peut être justifié que lorsque l'exclusion favorise la protection de ces droits.

VI. Dispositif

Même si le trafic international des drogues constitue un problème extrêmement grave que les Nations Unies ont tenté de résoudre en prenant des mesures extraordinaires, en l'absence d'indications claires que ce trafic est considéré par la communauté internationale comme une violation suffisamment grave et soutenue des droits fondamentaux de la personne pour constituer une persécution, soit parce qu'il a été désigné expressément comme un acte contraire aux buts et aux principes des Nations Unies (la première catégorie) ou parce qu'il est visé par des instruments internationaux précisant par ailleurs que ce trafic est une violation grave des droits fondamentaux de la personne (la seconde catégorie), des personnes ne doivent pas être privées du bénéfice des protections essentielles contenues dans la Convention pour avoir commis de tels actes. L'article 33 et les dispositions de la Loi qui lui font pendant prévoient l'expulsion des personnes qui constituent un danger pour la société canadienne, et les motifs justifiant cette mesure ont une portée plus large et sont formulés plus clairement. À l'évidence, ma décision quant à la portée de la section Fc) de l'article premier de la Convention, incorporée au droit

ter from taking appropriate measures to ensure the safety of Canadians.

76 In my view, the appellant's conspiring to traffic in a narcotic is not a violation of Article 1F(c).

77 I would allow the appeal and return the matter to the Convention Refugee Determination Division for consideration under Article 33 of the Convention, and ss. 19 and 53 of the Act, if the respondent chooses to proceed.

The reasons of Cory and Major JJ. were delivered by

78 CORY J. (dissenting) — Mr. Pushpanathan was a member of a group convicted of trafficking in heroin with a street value of \$10 million. Obviously this trafficking was on a large scale. He was sentenced to eight years which confirmed his role as one of the ringleaders.

79 The United Nations considers heroin to be the most dangerous of illicit drugs. Trafficking in that drug is indeed a despicable crime. It will be demonstrated that its consumption leads consumers, almost inexorably, to commit crimes to satisfy their addiction. The potential profits are so high that it frequently leads to criminal activity and money laundering. It can lead to corruption of customs officials, police and judicial officers. It is a crime with such grievous consequences that it tears at the very fabric of society.

80 Thus it is apparent that Pushpanathan was convicted of a very serious crime that has devastating consequences. The grave nature of the crime cannot be readily discounted and forgotten. However even the basest criminal is entitled to exercise all the rights to which he is entitled.

81 It is necessary to review and consider the effects of drug trafficking in Canada and the world, but

national par le par. 2(1) de la Loi, n'empêche donc pas le ministre de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la sécurité des Canadiens.

À mon avis, le complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant commis par l'appelant n'est pas une violation visée par la section Fc) de l'article premier.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer le tout à la Section du statut de réfugié pour examen sous le régime de l'art. 33 de la Convention et des art. 19 et 53 de la Loi, si l'intimé choisit d'aller plus loin.

Version française des motifs des juges Cory et Major rendus par

LE JUGE CORY (dissident) — Monsieur Pushpanathan faisait partie d'un groupe de personnes reconnues coupables du trafic d'une quantité d'héroïne évaluée sur le marché à 10 millions de dollars. Il s'agissait manifestement d'un trafic pratiqué sur une vaste échelle. Il s'est vu infliger une peine d'emprisonnement de huit ans qui tenait compte de son rôle de meneur.

Selon les Nations Unies, l'héroïne est la plus dangereuse des drogues illicites. Son trafic constitue à n'en pas douter un crime abject. Il sera établi ici que la consommation d'héroïne mène presque inexorablement à la criminalité en raison de la dépendance qui en résulte. Les profits susceptibles d'être réalisés sont si élevés que le trafic mène souvent à l'activité criminelle et au recyclage de l'argent et peut entraîner la corruption de fonctionnaires des douanes, de policiers et d'officiers de justice. Les conséquences de ce crime sont si graves que le tissu social en est altéré.

Manifestement, M. Pushpanathan a été déclaré coupable d'un crime très grave aux répercussions dévastatrices. La gravité du crime ne saurait être aisément minimisée et oubliée. Néanmoins, même le criminel le plus vil a des droits et peut les exercer pleinement.

Il est nécessaire d'examiner les effets du trafic des stupéfiants au Canada et dans le monde, mais

before doing so I wish to confirm my agreement with Bastarache J. that the applicable standard of review is one of correctness.

I. Standard of Review

What constitutes an act contrary to the purposes and principles of the United Nations for the purposes of the *Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969 No. 6 (*"Refugee Convention"*), is a question of law. While the Immigration and Refugee Board must be accorded some deference in its findings of fact, that deference should not be extended to a finding on a question of law. The Board cannot be said to have any particular expertise in legal matters. Therefore the issue is whether the Board's decision on the question of law was correct.

II. Illicit Drug Trafficking: Background

A. Impact in Canada

(1) Incidence of Illicit Drug Use and Trafficking in Canada

Illicit drug use and trafficking is a serious problem in Canada and those that traffic in dangerous drugs must be a very real concern for all Canadians. Recent information shows that there has been an increase both in the use of illicit drugs and in the incidence of drug offences. According to a report of the Canadian Centre on Substance Abuse, illicit drug use increased substantially from 1993 to 1994: cannabis from 4.2 to 7.4 percent; cocaine from 0.3 to 0.7 percent; LSD, speed or heroin from 0.3 to 1.1 percent (D. McKenzie, *Canadian Profile: Alcohol, Tobacco & Other Drugs* (1997), at p. 91).

The number of drug-related incidents reported annually has increased in each of the past several years. In 1993, 56,811 incidents were reported (Canadian Centre for Justice Statistics, *Canadian*

avant toute chose, je souhaite exprimer mon accord avec la conclusion du juge Bastarache selon laquelle la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

I. Norme de contrôle

Pour l'application de la *Convention relative au statut des réfugiés*, R.T. Can. 1969 n° 6, la question de savoir ce qui constitue un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies est une question de droit. Bien qu'il faille faire preuve d'une certaine retenue à l'égard des conclusions de fait de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il n'en va pas de même à l'égard de ses conclusions de droit. La Commission ne jouit pas d'une expertise particulière sur le plan juridique. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir si la décision que la Commission a rendue relativement à la question de droit était correcte.

II. Trafic des drogues illicites: Contexte

A. Incidence au Canada

(1) Conséquences de la consommation et du trafic des drogues illicites au Canada

La consommation et le trafic des drogues illicites sont un grave problème au Canada, et ceux qui se livrent au trafic des drogues dangereuses doivent susciter des inquiétudes bien réelles chez tous les Canadiens. Les données récentes indiquent une hausse tant de la consommation des drogues illicites que de la perpétration d'infractions liées à la drogue. Un rapport du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies révèle qu'en 1994 la consommation des drogues illicites a considérablement augmenté par rapport à 1993, celle du cannabis passant de 4,2 à 7,4 pour 100, celle de la cocaïne de 0,3 à 0,7 pour 100 et celle du LSD, du speed ou de l'héroïne de 0,3 à 1,1 pour 100 (D. McKenzie, *Profil canadien: l'alcool, le tabac et les autres drogues* (1997), à la p. 91).

Le nombre d'affaires liées à la drogue signalées au cours de chacune des dernières années a augmenté. En 1993, on a dénombré 56 811 affaires liées à la drogue (Centre canadien de la statistique

82

83

84

Crime Statistics 1993, at p. 52); in 1994, that number had increased to 60,594 (Canadian Centre for Justice Statistics, *Canadian Crime Statistics 1994*, at p. 16). The latest reports show another increase from 1995 to 1996; there were 65,106 drug-related incidents in 1996, which represented a 4.4 percent increase over the previous year (*Juristat*, vol. 17, No. 8, 1997, at p. 10). At the end of 1996, there were 2,899 drug offenders incarcerated in federal institutions, constituting 21.3 percent of the federal prison population (L. L. Motiuk and R. L. Belcourt, Research Branch, Correctional Service of Canada, *Homicide, Sex, Robbery and Drug Offenders in Federal Corrections: An End-of-1996 Review*, at p. 13).

(2) Drugs and Crime

85

Drug offences such as possession and trafficking are only part of the link between the drug trade and criminality. There is an established connection between heavy drug use and crimes motivated by the need to finance a drug habit (*Juristat*, vol. 14, No. 6, 1994, at p. 5). A Canadian survey of federal inmates showed that 40 percent of men were drug users and half of those had engaged in criminal activity to get drugs. For women, the ratio is even greater: 25 percent of female inmates in Canada committed their crimes solely to obtain drugs (*ibid.*, p. 12).

86

In addition, the illegal drug trade is known to involve violence as a means of resolving disputes and maintaining discipline (*ibid.*, p. 9). In 1996, 56 homicides, that is to say one in ten, were reported by police to be drug-related; this was said to be similar to averages for other years (*Juristat*, vol. 17, No. 9, 1997, at p. 10).

juridique, *Statistique de la criminalité au Canada 1993*, à la p. 52); en 1994, ce nombre est passé à 60 594 (Centre canadien de la statistique juridique, *Statistique de la criminalité au Canada 1994*, à la p. 18). Les données les plus récentes montrent que ce nombre s'est encore accru entre 1995 et 1996. En effet, on comptait 65 106 affaires liées à la drogue en 1996, soit une augmentation de 4,4 pour 100 par rapport à l'année précédente (*Juristat*, vol. 17, n° 8, 1997, à la p. 12). À la fin de 1996, il y avait 2 899 délinquants incarcérés dans des établissements fédéraux pour des infractions liées à la drogue et ils représentaient 21,3 pour 100 de tous les délinquants sous responsabilité fédérale (L. L. Motiuk et R. L. Belcourt, Direction de la recherche, Service correctionnel du Canada, *Délinquants condamnés pour un homicide, une infraction sexuelle, un vol qualifié ou une infraction liée à la drogue dans le système correctionnel fédéral: revue de fin d'année 1996*, à la p. 15).

(2) Drogue et criminalité

Les infractions liées à la drogue comme la possession et le trafic ne sont qu'un maillon de la chaîne reliant le commerce de la drogue à la criminalité. On a établi l'existence d'un lien entre une consommation importante de drogues et le crime motivé par le besoin de se procurer de l'argent pour satisfaire de coûteuses habitudes de consommation (*Juristat*, vol. 14, n° 6, 1994, à la p. 5). Selon une étude canadienne, 40 pour 100 des détenus sous responsabilité fédérale consomment de la drogue, et la moitié d'entre eux ont perpétré un acte criminel pour s'en procurer. Dans le cas des détenues, le pourcentage est encore supérieur, 25 pour 100 d'entre elles ayant commis l'acte criminel qui leur est imputé à la seule fin d'obtenir de la drogue (*ibid.*, p. 12).

En outre, il est reconnu que, dans le commerce illicite de la drogue, la violence constitue un moyen de règlement des différends et une mesure disciplinaire (*ibid.*, p. 9). Les autorités policières estiment qu'en 1996, 56 homicides, soit un sur dix, étaient liés à la drogue; elles précisent que ces données recourent les moyennes d'autres années (*Juristat*, vol. 17, n° 9, 1997, à la p. 11).

Finally, it is well established that the consumption of licit and illicit drugs increases the rate of criminality generally, not just offences directly related to drugs. Among a sample of federal male inmates, over half were under the influence of alcohol or other drugs when they committed at least one of their crimes (*Juristat*, vol. 14, *supra*, at p. 11). Seventy-one percent of those of those who had consumed drugs said they would not have committed the crime if they had not taken the drugs (*ibid.*, p. 12). Thus, as might be expected, U.S. research indicates that drug abusers are more likely to be re-arrested than non-abusers (Bureau of Justice Statistics, *Drugs and Crime Facts*, 1994, at p. 26). Furthermore, research indicates that from 30 to 50 percent of those convicted of drug offences re-offend (*ibid.*; Canadian Centre for Justice Statistics, *An Examination of Recidivism in Relation to Offence Histories and Offender Profiles* (1993), at p. 21).

In the face of all of this evidence, it is impossible to underestimate the harm that is done to Canadian society in the form of criminal activity, often violent, by the trafficking of illicit drugs. Unfortunately, there are also other costs associated with illicit drug trafficking and use, which reflect the widespread harm caused by these activities.

(3) Social and Economic Costs of Illicit Drug Use

The costs to society of drug abuse and trafficking in illicit drugs are at least significant if not staggering. They include direct costs such as health care and law enforcement, and indirect costs of lost productivity.

In Canada, the total cost to society of substance abuse has been estimated to be \$18.45 billion annually (Canadian Centre on Substance Abuse, *The Costs of Substance Abuse in Canada: Highlights* (1996), at p. 2). Of this amount, the cost flowing from illicit drugs is \$1.4 billion (McKenzie, *supra*, at p. 227). In 1992 there were 732

Enfin, il est bien établi que la consommation de drogues licites et illicites accroît la criminalité en général, et non seulement le nombre d'infractions directement liées à la drogue. À partir d'un échantillon, on a déterminé que dans les établissements fédéraux, plus de la moitié des détenus de sexe masculin étaient sous l'influence de l'alcool ou d'une autre drogue lorsqu'ils ont commis au moins un de leurs crimes (*Juristat*, vol. 14, *op. cit.*, à la p. 11). Soixante et onze pour cent de ceux qui avaient consommé de la drogue ont affirmé qu'ils n'auraient pas commis le crime s'ils n'avaient pas consommé de drogue (*ibid.*, p. 12). Il n'est donc pas étonnant que des études américaines révèlent que les toxicomanes sont plus susceptibles d'être à nouveau arrêtés que les non-toxicomanes (Bureau of Justice Statistics, *Drugs and Crime Facts*, 1994, à la p. 26). Selon les recherches, de 30 à 50 pour 100 des personnes reconnues coupables d'une infraction liée à la drogue récidivent (*ibid.*; Centre canadien de la statistique juridique, *Étude sur la récidive en fonction des antécédents criminels et des profils des contrevenants* (1993), à la p. 22).

Devant tous ces éléments de preuve, il est impossible de méconnaître le mal que fait le trafic des drogues illicites à la société canadienne sous forme d'activité criminelle, souvent empreinte de violence. Malheureusement, il y a encore d'autres coûts liés au trafic et à la consommation des drogues illicites qui reflètent l'ampleur des dévastations causées par cette activité.

(3) Coût social et économique de la consommation de drogues illicites

Le coût social de la toxicomanie et du trafic des drogues illicites est important, voire consternant. Il englobe les coûts directs tels les soins de santé et l'application de la loi, ainsi que les coûts indirects engendrés par la perte de productivité.

Au Canada, le coût social total de la toxicomanie est évalué à 18,45 milliards de dollars par année (Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, *Les coûts de l'abus de substances au Canada: Points saillants* (1996), à la p. 2). De cette somme, 1,4 milliard de dollars sont imputables aux drogues illicites (McKenzie, *op.*

87

88

89

90

deaths, 7,095 hospitalizations and 58,571 hospital days in Canada attributable to illicit drugs (*ibid.*, p. 91). Mortality from illicit drugs is less than for alcohol and tobacco, but tends to involve younger victims (*Costs of Substance Abuse in Canada, supra*, at p. 6).

cit., à la p. 227). En 1992, 732 décès, 7 095 hospitalisations et 58 571 jours d'hospitalisation au Canada étaient attribuables aux drogues illicites (*ibid.*, p. 91). La mortalité imputable aux drogues illicites est moindre que celle attribuable à la consommation d'alcool et de tabac, mais les victimes sont généralement plus jeunes (*Les coûts de l'abus de substances au Canada, op. cit.*, à la p. 6).

⁹¹ These significant and often tragic consequences serve to emphasize that the harm caused by trafficking in illicit drugs is very properly a matter of grave concern in Canada, as it is throughout the world.

Ces conséquences importantes et souvent tragiques montrent que les méfaits du trafic des drogues illicites suscitent à juste titre de graves inquiétudes au Canada et dans le monde entier.

B. *International Impacts*

B. *Incidence à l'échelle internationale*

(1) Extent of the Problem

(1) Ampleur du problème

⁹² Global consumption of illicit drugs is difficult to estimate, due to the lack of international information gathering facilities and the difficulty of comparing national data. It is clear, however, that illicit drug consumption increased throughout the world in the 1980s and 1990s, and the upward trend is thought likely to continue (Commission on Narcotic Drugs, *Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking: An Interim Report*, UN Doc. E/CN.7/1995/3, 9 November 1994, at p. 14). The problem of drug abuse has also been increasing in severity as well as in scope. There has been an increase not only in the absolute number of drug abusers, but also in instances of heroin and amphetamine use, and intravenous drug abuse. Heroin, opium and cocaine are increasingly being injected, with all of the increased health risks that injection entails (Commission on Narcotic Drugs, *Reduction of Illicit Demand for Drugs: Prevention Strategies Including Community Participation — World situation with respect to drug abuse: Report of the Secretariat*, UN Doc. E/CN.7/1995/5, 10 January 1995, at pp. 3-4). About 20 percent of the world's HIV/AIDS population inject drugs (UN International Drug Control Programme, *World Drug Report* (1997), at p. 91). Especially disturbing are reports of increasing numbers of young people abusing drugs. For example, in Pakistan the proportion of people who began using heroin between

Il est difficile de chiffrer globalement la consommation des drogues illicites vu l'absence d'un système international de collecte des renseignements et la difficulté de comparer les données nationales. Toutefois, il est clair que la consommation illicite de drogues dans le monde a augmenté au cours des années 80 et 90, et on estime que la tendance à la hausse devrait se poursuivre (Commission des stupéfiants, *Conséquences économiques et sociales de l'abus et du trafic illicite des drogues: Rapport intérimaire*, Doc. NU E/CN.7/1995/3, 9 novembre 1994, à la p. 16). Le problème de la toxicomanie a également pris de l'ampleur en termes de gravité et d'étendue. On constate non seulement un accroissement du nombre absolu de toxicomanes, mais également une augmentation de la consommation d'héroïne et d'amphétamines ainsi que de drogues absorbées par voie intraveineuse. L'héroïne, l'opium et la cocaïne sont de plus en plus utilisés en injections, avec tous les risques sanitaires que comporte cette pratique (Commission des stupéfiants, *Réduction de la demande illicite de drogues: Stratégies de prévention, y compris la participation communautaire — Situation mondiale en matière d'abus de drogues: Rapport du Secrétariat*, Doc. NU E/CN.7/1995/5, 10 janvier 1995, aux pp. 3 et 4). Environ 20 pour 100 des personnes séropositives dans le monde s'injectent de la drogue (Programme des Nations Unies pour le contrôle inter-

the ages of 15 and 20 has doubled to almost 24 percent; in the U.S., use of marijuana and cocaine amongst eighth grade students is reported to have doubled between 1991 and 1994 (*ibid.*, p. 86).

Production of illicit drugs has significantly increased over the past 10 to 15 years. Countries traditionally associated with the production of drugs have also become major consumers, and are now part of the global expansion of markets for illicit drugs (*World situation with respect to drug abuse, supra*, at p. 3). It is estimated that over 300 tonnes of heroin were produced annually in the 1990s, and enough coca leaf was produced in 1996 to yield 1,000 tonnes of cocaine (*World Drug Report, supra*, at p. 18).

Conservative estimates of the annual global turnover of the illicit drug industry are from US\$400 to 500 billion. This is approximately one tenth of total international trade, and seven to eight times the amount spent on official development assistance each year (*Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking, supra*, at p. 8). The drug trade has become increasingly organized, especially for cocaine and heroin, and is controlled by organized groups and in some cases cartels. At the upper levels, control is highly centralized (*World Drug Report, supra*, at p. 123).

(2) Economic and Social Costs of Illicit Drug Use and Trafficking

The economic costs of drug trafficking and abuse are even greater in countries other than in Canada. They include enforcement, legal, prevention, care and rehabilitation costs. In all parts of the world, drug abuse reduces productivity (*Economic and Social Consequences of Drug Abuse*

national des drogues, *World Drug Report* (1997), à la p. 91). Le fait qu'un nombre croissant de jeunes consomment de la drogue est particulièrement troublant. Par exemple, au Pakistan, la proportion de toxicomanes ayant commencé à consommer de l'héroïne entre 15 et 20 ans a doublé et atteint presque 24 pour 100; aux États-Unis, le nombre d'élèves de 8^e année faisant usage de marijuana et de cocaïne aurait doublé de 1991 à 1994 (*ibid.*, p. 86).

La production de drogues illicites a augmenté substantiellement au cours des 10 ou 15 dernières années. Les pays traditionnellement associés à cette production sont également devenus de grands consommateurs et participent désormais à l'expansion mondiale du marché des drogues illicites (*Situation mondiale en matière d'abus de drogues, op. cit.*, à la p. 3). On estime à plus de 300 tonnes la quantité d'héroïne produite annuellement depuis le début des années 90 et, en 1996, la récolte des feuilles de coca a permis de produire 1 000 tonnes de cocaïne (*World Drug Report, op. cit.*, à la p. 18).

Selon les estimations les plus modérées, les ventes annuelles de drogues illicites à l'échelle mondiale oscillent entre 400 et 500 milliards de dollars américains, ce qui représente environ un dixième de l'ensemble du commerce international et sept à huit fois les sommes consacrées chaque année à l'aide publique au développement (*Conséquences économiques et sociales de l'abus et du trafic illicite des drogues, op. cit.*, à la p. 9). Le commerce de la drogue, en particulier celui de la cocaïne et de l'héroïne, est de plus en plus organisé et il est dirigé par des groupes structurés et, dans certains cas, par des cartels. Aux échelons les plus élevés, le pouvoir est extrêmement centralisé (*World Drug Report, op. cit.*, à la p. 123).

(2) Coûts économiques et sociaux de la consommation et du trafic de drogues illicites

Les coûts économiques du trafic de la drogue et de la toxicomanie sont encore plus élevés à l'étranger qu'au Canada. Ils englobent les frais occasionnés par la répression de la criminalité, la prévention et la réhabilitation, ainsi que les frais de justice et de santé. Partout dans le monde, la toxi-

93

94

95

and *Illicit Trafficking*, *supra*, at p. 19). In drug-producing countries, some employment is generated, but less than is generally believed (*ibid.*). Drug money is often invested in sectors that create or maintain unproductive jobs (*ibid.*, p. 20).

comanie réduit la productivité (*Conséquences économiques et sociales de l'abus et du trafic illicite des drogues*, *op. cit.*, à la p. 23). Dans les pays producteurs de drogues, des emplois sont créés, mais moins qu'on ne le croit généralement (*ibid.*). Les narcodollars sont souvent investis dans des secteurs qui créent ou maintiennent des emplois improductifs (*ibid.*, p. 25).

96 Other economic costs can include inflated costs of food and real estate as a result of drug cultivation and the investment of illicit profits in land (*ibid.*, p. 24). This inflation causes increased hardship for local communities. Furthermore, income disparities in society are increased by both production and consumption. The hierarchical nature of the illicit drug industry means that profits are received by only a small number of people. At the top level, the entire industry is controlled by a few individuals (*ibid.*, p. 25).

Parmi les autres coûts économiques, mentionnons la hausse du prix des denrées alimentaires et des prix fonciers imputable à la culture de la drogue et à l'investissement des profits illicites dans l'immobilier (*ibid.*, p. 29). Cette inflation accentue les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités locales. Par ailleurs, la production et la consommation de drogues accroissent les écarts de revenus dans la société. Vu la nature hiérarchique de l'industrie des drogues illicites, les profits sont répartis parmi un petit nombre de personnes. Au sommet, toute l'industrie est aux mains de quelques individus (*ibid.*).

97 In the short term, drug exports appear to be beneficial to some countries by generating much-needed foreign exchange, in some cases as much as half the amount of total legal exports. Despite the short term beneficial effects on local economies, the long term effects are negative. The failure to develop alternative exports creates a dependence on illicit drug exports and a consequent vulnerability (*ibid.*, pp. 25-26).

À court terme, l'exportation de drogues semble bénéfique à certains pays parce qu'elle leur permet d'obtenir des devises étrangères dont ils ont grand besoin, ces dernières représentant parfois jusqu'à la moitié des exportations illicites totales. Malgré ses effets bénéfiques à court terme sur l'économie locale, l'exportation de la drogue est néfaste à long terme. L'absence d'exportations de rechange crée une dépendance vis-à-vis des drogues illicites et rend l'économie vulnérable (*ibid.*, pp. 30 et 31).

98 It is estimated that some US\$300 to 500 billion per year from the illicit drug industry are available internationally for laundering. These amounts are staggering when compared to the gross national products of many developing countries (*ibid.*, p. 26). Investment of illicit proceeds and laundering results in significant distortions of national economies. In states in transition that are rapidly moving state-owned assets into the private sector, problems occur when those assets become the target of criminal finance. In all parts of the world, the presence of large amounts of illicit drug money invested in an economy makes macro-economic policy and management extremely difficult. Drug trafficking and drug related violence require

On estime que de 300 à 500 milliards de dollars américains provenant chaque année du trafic des drogues illicites sont susceptibles d'être recyclés à l'échelle internationale. Il s'agit de sommes fara-mineuses par rapport au produit national brut de bon nombre de pays en développement (*ibid.*, p. 32). L'investissement et le recyclage des narcodollars créent d'importants déséquilibres au sein des économies nationales. Dans les États en transition qui privatisent rapidement des biens publics, des difficultés se présentent lorsque ces biens deviennent la cible de la finance criminelle. Partout dans le monde, l'investissement de quantités considérables de narcodollars dans l'économie rend la politique et la gestion macroéconomiques

increases in state budgets for enforcement at the expense of other social needs, and jeopardize foreign investment by creating insecurity (*ibid.*, p. 28).

The social impacts of illicit drug use and trafficking are also significant. Substance abuse and the breakdown of families and communities are linked together in a downward spiral. Disintegration of the family contributes to illicit drug abuse, and abuse in turn strains families and tends to make them dysfunctional (*ibid.*, p. 29). In producing areas, communities are subject to intimidation and brutality from both the criminal organizations and the police or army; tribal, community and co-operative rural organizations are broken down under pressure from traffickers and associated terrorist groups (UN Department of Public Information, *Drug Trafficking and the World Economy* (1990); quoted in M. C. Bassiouni, "Critical Reflections on International and National Control of Drugs" (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 311, at p. 327).

The negative impact of drug abuse on health, including increased mortality and a range of drug-related health problems, is another significant social cost (*Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking*, *supra*, at pp. 29-30). The demonstrated links between drug addiction, needle-sharing, prostitution, AIDS and other diseases create additional worldwide dangers for health (*ibid.*, p. 32).

The use of drugs has a detrimental impact on education; again this is a vicious circle in which drug use results in impaired performance and problems such as the loss of self-esteem from lack of educational achievement contribute to drug consumption (*ibid.*, p. 33).

Finally, there is growing evidence of serious detrimental impacts on the environment both from

extrêmement difficiles. Le trafic des drogues et la violence liée à la drogue obligent l'État à augmenter le budget qu'il consacre à l'application de la loi aux dépens des autres besoins sociaux et mettent en péril l'investissement étranger en créant de l'insécurité (*ibid.*, pp. 33 et 34).

Les répercussions sociales de la consommation et du trafic des drogues illicites sont aussi importantes. Il s'établit une interrelation entre la toxicomanie et l'éclatement des familles et des collectivités qui aboutit à la ruine. La désintégration familiale contribue à la toxicomanie et celle-ci, à son tour, met les familles à rude épreuve et tend à les rendre dysfonctionnelles (*ibid.*, p. 35). Dans les régions productrices, les collectivités sont victimes d'intimidation et de brutalité de la part des organisations criminelles et de la police ou de l'armée; les regroupements tribaux, communautaires et coopératifs ruraux éclatent sous la pression des trafiquants et des groupes terroristes associés aux trafiquants (Département de l'information des Nations Unies, *Drug Trafficking and the World Economy* (1990); cité dans M. C. Bassiouni, «Critical Reflections on International and National Control of Drugs» (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 311, à la p. 327).

Les incidences négatives de la toxicomanie sur la santé, notamment une mortalité accrue et une variété de problèmes de santé liés à l'usage des drogues, représentent un autre coût important pour la société (*Conséquences économiques et sociales de l'abus et du trafic illicite des drogues*, *op. cit.*, aux pp. 36 et 37). Le lien établi entre la toxicomanie, le partage des seringues, la prostitution, le sida et d'autres maladies ajoute aux risques pour la santé à l'échelle mondiale (*ibid.*, p. 37).

L'usage de la drogue a un effet préjudiciable sur l'éducation et crée là aussi un cercle vicieux: il diminue le rendement scolaire, et les problèmes qui en découlent, comme la perte d'estime de soi imputable à l'absence de résultats scolaires gratifiants, incitent à la consommation des stupéfiants (*ibid.*, p. 39).

Enfin, il semble de plus en plus que la culture et la transformation des plantes cultivées en drogue

99

100

101

102

drug cultivation and processing (e.g., the use and dumping of hazardous chemicals), and from efforts to curtail these activities (such as the spraying of herbicides to eradicate illicit cultivation) (*ibid.*, pp. 33-34).

(3) Links to Criminal Activity and Corruption

103 Drug-related crime is a serious problem in producer and consumer countries alike. The incidence of criminal activity increases with drug addiction, as users engage in property crimes and prostitution to support their habits. Violent conflicts among trafficking groups significantly increase the incidence of violence in some areas (*ibid.*, p. 35).

104 Illicit drug use and trafficking has a two-fold impact on law enforcement. First, it diverts time, energy and resources away from other responsibilities. Second, especially in the case of a well-organized industry, there is a risk of police corruption. Criminal activity and funds related to drug trafficking also have a broader corrupting impact on government and civil society. In some countries the money available from the drug trade seriously undermines the democratic process through the purchasing of protection, influence and votes. There are obvious dangers of corruption in the judicial system as well. Further the presence of large amounts of illegitimate funds also has the potential to destabilize national economies, which in turn renders the political system vulnerable and dependent (*ibid.*, p. 36).

(4) Threats to International Political and Economic Stability

105 The established links between organized crime, terrorist organizations, arms dealing and drug trafficking compound the risks to security in individual countries and in the international community.

(par exemple, l'emploi et le déversement de produits chimiques dangereux), ainsi que les mesures prises pour faire échec à ces activités (comme la pulvérisation d'herbicides afin de détruire les cultures illicites) ont des effets très néfastes sur l'environnement (*ibid.*, pp. 40 et 41).

(3) Liens avec l'activité criminelle et la corruption

La criminalité liée à la drogue constitue un problème grave tant dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs. La toxicomanie fait progresser la criminalité, les toxicomanes commettant des crimes contre les biens et s'adonnant à la prostitution pour se procurer l'argent nécessaire à la satisfaction de leurs besoins en drogue. Dans certaines régions, les conflits qui opposent les groupes de trafiquants accroissent sensiblement l'incidence de la violence (*ibid.*, pp. 42 et 43).

Les conséquences de la consommation et du trafic des drogues illicites sur la répression de la criminalité sont doubles. Premièrement, il y a détournement du temps, de l'énergie et des ressources qui pourraient être consacrés à d'autres activités. Deuxièmement, surtout dans les milieux bien organisés, il y a un risque de corruption policière. La criminalité et les fonds liés au trafic de la drogue ont aussi un effet corrupteur plus général sur les gouvernements et la société civile. Dans certains pays, les fonds tirés du commerce de la drogue minent sérieusement le processus démocratique parce qu'ils permettent d'acheter protection, influence et votes. Il existe aussi des risques évidents de corruption du système judiciaire. En outre, la mise en circulation de quantités considérables de fonds provenant d'activités illicites est susceptible de déstabiliser les économies nationales, ce qui entraîne la vulnérabilité et la dépendance du système politique (*ibid.*, p. 44).

(4) Mise en péril de la stabilité politique et économique à l'échelle internationale

Les liens établis entre le crime organisé, les groupes terroristes, le trafic d'armes et le trafic des stupéfiants multiplient les risques pour la sécurité dans chaque pays et au sein de la communauté

According to the United Nations International Drug Control Programme, “[i]n situations of armed conflict, illicit drug revenues — or the drugs themselves — are regularly exchanged for arms” (*World Drug Report, supra*, at p. 17). In some countries, such as Peru, trafficking organizations have formed alliances with guerrilla groups to ensure supplies of materials for processing (*ibid.*, p. 128). The financial and military power of these organizations threatens to undermine the political and economic stability of numerous countries, and indeed the entire international community.

The combined effects of the trade in illicit drugs have led one author to conclude that drug profits “do more to corrupt social systems, damage economies and weaken moral and ethical values than the combined effects of all other forms of crime. . . . The corrupting reach into government officials, politicians and the business community further endangers the stability of societies and governmental processes, and ultimately threaten political stability and even world order” (Bassiouni, *supra*, at pp. 323-24).

C. *The United Nations and the Control of Illicit Drugs*

(1) United Nations Activity in the Area of Drug Control

The grave concern of the international community relating to the use and trafficking of illicit drugs predated the establishment of the United Nations, and drug control activities have continued since its founding. The consequences of trafficking in opium at the beginning of the century led to cooperative international efforts to control it. The *International Opium Convention*, 8 L.N.T.S. 187, was adopted in 1912. Since that time, over a dozen multilateral instruments as well as many bilateral agreements and innumerable other documents have been developed by the international community, under the auspices first of the League of Nations

internationale. Selon le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, [TRADUCTION] «[e]n situation de conflit armé, les revenus provenant du trafic des drogues illicites — ou les drogues elles-mêmes — servent régulièrement à l’achat d’armes» (*World Drug Report, op. cit.*, à la p. 17). Dans certains pays, tel le Pérou, les trafiquants ont conclu des alliances avec des groupes de guérilleros pour garantir leur approvisionnement en matériel de transformation (*ibid.*, p. 128). La puissance financière et militaire de ces organisations menace la stabilité politique et économique de nombreux pays et, en fait, de la communauté internationale dans son ensemble.

Les effets combinés du commerce des drogues illicites amènent un auteur à conclure que les profits tirés de ce commerce [TRADUCTION] «contribuent plus à la corruption des systèmes sociaux, à la détérioration des économies et à l’affaiblissement des valeurs morales et éthiques que les effets combinés de toutes les autres formes de criminalité. [. . .] L’étendue de la corruption au sein des gouvernements, des milieux politiques et des milieux d’affaires compromet en outre la stabilité des sociétés et le fonctionnement des États et elle menace ultimement la stabilité politique, voir l’ordre mondial» (Bassiouni, *loc. cit.*, aux pp. 323 et 324).

C. *Les Nations Unies et la lutte contre les drogues illicites*

(1) Activité des Nations Unies dans le domaine du contrôle des drogues

La profonde inquiétude de la communauté internationale au sujet de l’usage et du trafic des drogues illicites est antérieure à la création de l’Organisation des Nations Unies, et depuis l’établissement de cet organisme, les activités de contrôle des drogues se sont poursuivies. Au début du siècle, les répercussions du trafic de l’opium ont suscité une coopération à l’échelle internationale en vue d’y mettre un frein. La *Convention internationale de l’opium*, 8 R.T.S.N. 187, a été adoptée en 1912. Depuis, plus d’une douzaine d’instruments multilatéraux, de nombreux accords bilatéraux et d’innombrables autres documents ont été établis par la

106

107

and then of the United Nations. Indeed actions aimed at controlling the traffic in drugs were taken upon the founding of the United Nations.

communauté internationale, tout d'abord sous les auspices de la Société des Nations, puis sous l'égide des Nations Unies. Des mesures visant à lutter contre le trafic de la drogue ont été prises dès la fondation des Nations Unies.

108 Recent UN activity in this area demonstrates an ever increasing concern with illicit drug trafficking and its associated ills. There are three major UN bodies that have been established to deal with drug control. The Commission on Narcotic Drugs ("CND"), a commission of the Economic and Social Council established in 1946, is the central policy-making body within the UN on drug-related matters. The United Nations International Drug Control Programme is the UN agency responsible for coordinating activities in this area. The International Narcotics Control Board, established in 1968, is responsible for administering treaties relating to the international control of drugs, overseeing their implementation and promoting compliance.

L'activité récente des Nations Unies dans ce domaine dénote une préoccupation croissante en ce qui a trait au trafic des drogues illicites et aux maux qui y sont associés. Trois organes importants des Nations Unies s'occupent du contrôle des drogues. La Commission des stupéfiants («CS»), établie par le Conseil économique et social en 1946, est l'organe directeur des Nations Unies pour les questions relatives aux drogues. Le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues est l'organisme des Nations Unies responsable des activités de coordination dans ce domaine. L'Organe international de contrôle des stupéfiants, créé en 1968, s'occupe de l'administration des traités se rapportant au contrôle international des drogues, veille à leur mise en œuvre et promeut leur observation.

109 Until the 1980s, the most important international instruments were the *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, 30 March 1961, 520 U.N.T.S. 204, amended by a Protocol in 1972 (*Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, 25 March 1972, 976 U.N.T.S. 3), and the *Convention on Psychotropic Substances*, 21 February 1971, 1019 U.N.T.S. 175. The *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* consolidated most of the previous multilateral treaties on drugs. Both the *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* and the *Convention on Psychotropic Substances* focussed on the supply and movement of drugs, and attempted to establish a network of administrative controls. More than 116 narcotic drugs and 111 psychotropic substances are controlled by these conventions. Canada is a signatory to both conventions (*Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, United Nations, New York (ST/LEG/SER.E), as available on <http://www.un.org/Depts/Treaty> on December 4, 1997).

Avant 1980, les instruments internationaux les plus importants étaient la *Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, 30 mars 1961, 520 R.T.N.U. 205, modifiée par un protocole en 1972 (*Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, 25 mars 1972, 976 R.T.N.U. 3) et la *Convention sur les substances psychotropes*, 21 février 1971, 1019 R.T.N.U. 175. La *Convention unique sur les stupéfiants de 1961* reprenait la plupart des traités multilatéraux antérieurs relatifs aux drogues. La *Convention unique sur les stupéfiants de 1961* et la *Convention sur les substances psychotropes* mettaient toutes deux l'accent sur l'offre et la circulation des drogues et leur objectif était d'établir un réseau de contrôles administratifs. Ces conventions visent plus de 116 stupéfiants et 111 substances psychotropes. Le Canada est signataire des deux conventions (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, Nations Unies, New York (ST/LEG/SER.E), disponible sur <http://www.un.org/Depts/Treaty> le 4 décembre 1997).

110 By the 1980s, however, it had become apparent that the seriousness of the problem had continued

Dès les années 80, cependant, il est devenu apparent que le problème continuait de s'aggraver

to increase and that the measures taken up to that time were inadequate:

... as the power of the drug cartels became more pervasive and their methods increasingly sophisticated, the need for new and more stringent international measures became clear. Within the United Nations, the Commission on Narcotic Drugs became the focus of efforts to formulate and adopt a more comprehensive, long-range approach to the drug problem at the international level.

(D. P. Stewart, "Internationalizing The War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances" (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 387, at p. 390.)

In 1981, an International Drug Abuse Control Strategy and programme of action were adopted (GA Res. 36/168, 16 December 1981), which targeted both use and trafficking. In 1984, the United Nations General Assembly passed a unanimous resolution asking that the CND be requested to begin preparation of a new convention (GA Res. 39/141, 14 December 1984). The CND began work on the draft convention in the following year (Stewart, *supra*, at p. 390), and this work continued, with the encouragement of the General Assembly, for the next few years (see, e.g., GA Res. 40/120, 13 December 1985).

An International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking attended by delegates from 138 states took place in Vienna in 1987 (*Report of the International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking*, UN Doc. A/CONF.133/12, at p. 97). Two major documents were adopted at the conference: the conference Declaration and the *Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control* (*ibid.*, pp. 88 and 3). The Outline is a non-binding set of guidelines to be used by member states and organizations in designing a comprehensive approach to the problems of drug abuse and trafficking (*ibid.*, p. 7). It covers prevention and demand reduction, control of supply, suppression of illicit trafficking, and treatment and rehabilitation. The Declaration expressed concern about the effects of drug abuse

et que les mesures prises jusqu'alors étaient inadéquates:

[TRADUCTION] ... les cartels de la drogue devenant plus puissants et leurs méthodes se raffinant de plus en plus, la nécessité de nouvelles mesures internationales plus vigoureuses s'est imposée. Au sein des Nations Unies, la Commission des stupéfiants est devenue l'instrument privilégié pour formuler et adopter une démarche à long terme plus globale face au problème de la drogue à l'échelle internationale.

(D. P. Stewart, «Internationalizing The War on Drugs: The UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances» (1990), 18 *Denv. J. Int'l L. & Pol'y* 387, à la p. 390.)

En 1981, une stratégie internationale de lutte contre l'abus des drogues et un programme d'action ont été adoptés (Rés. AG 36/168, 16 décembre 1981) pour s'attaquer tant à l'usage qu'au trafic des drogues. En 1984, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à l'unanimité une résolution demandant à la CS d'entreprendre la rédaction d'une nouvelle convention (Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984). La CS a commencé à travailler à un projet de convention l'année suivante (Stewart, *loc. cit.*, à la p. 390) et, avec l'appui de l'Assemblée générale, elle a poursuivi ses travaux au cours des années qui ont suivi (voir par exemple, Rés. AG 40/120, 13 décembre 1985).

En 1987, à Vienne, des délégués de 138 États ont participé à une Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues (*Rapport de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues*, Doc. NU A/CONF.133/12, à la p. 99). Deux documents importants ont été adoptés à cette conférence: la Déclaration et le *Schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues* (*ibid.*, pp. 90 et 3). Le schéma énonce des lignes directrices non obligatoires à l'usage des États et des organisations membres en vue d'une solution globale aux problèmes de l'abus et du trafic des drogues (*ibid.*, p. 7). Il traite de la prévention et de la réduction de la demande, du contrôle de l'offre, de la suppression du trafic illicite, ainsi que du traitement et de la réhabilitation. La Déclaration fait état d'inquié-

and called for universal accession to the *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* and the *Convention on Psychotropic Substances*, and the completion and adoption of the new convention.

tudes au sujet des effets de la toxicomanie et elle appelle à l'adhésion universelle à la *Convention unique sur les stupéfiants de 1961* et à la *Convention sur les substances psychotropes*, de même qu'à la rédaction finale et à l'adoption de la nouvelle convention.

¹¹² By the following year, the *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, UN Doc. E/Conf.82/15, 19 December 1988 (*"Illicit Traffic Convention"*), was in the final stages of negotiation and drafting. A conference for its adoption was held, with the delegations from 106 states participating (*Final Act of the United Nations Conference for the Adoption of a Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, UN Doc. E/Conf.82/14, at para. 7). The *Illicit Traffic Convention* was adopted on December 19, 1988 and was immediately signed by 44 states, including Canada (D. W. Sproule and P. St-Denis, "The UN Drug Trafficking Convention: An Ambitious Step", in *Canadian Yearbook of International Law* 1989, vol. XXVII, 263, at p. 263); it came into force in November 1990. As of December 1997, 88 states have now signed the *Illicit Traffic Convention* (*Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, United Nations, New York (ST/LEG/SER.E), as available on <http://www.un.org/Depts/Treaty> on December 4, 1997).

L'année suivante, la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Doc. NU E/Conf.82/15, 19 décembre 1988 (*"Convention contre le trafic illicite"*), en était aux étapes finales de la négociation et de la rédaction. Une conférence a eu lieu en vue de son adoption, et des représentants de 106 États y ont participé (*Acte final de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, Doc. NU E/Conf.82/14, au par. 7). La *Convention contre le trafic illicite* a été adoptée le 19 décembre 1988, et 44 États, dont le Canada, y ont immédiatement apposé leur signature (D. W. Sproule et P. St-Denis, «The UN Drug Trafficking Convention: An Ambitious Step», dans *l'Annuaire canadien du Droit international* 1989, t. XXVII, 263, à la p. 263); elle est entrée en vigueur en novembre 1990. En décembre 1997, 88 États étaient signataires de la *Convention contre le trafic illicite* (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, Nations Unies, New York (ST/LEG/SER.E), disponible sur <http://www.un.org/Depts/Treaty> le 4 décembre 1997).

¹¹³ The *Illicit Traffic Convention* has been described as "one of the most detailed and far-reaching instruments ever adopted in the field of international criminal law" (Stewart, *supra*, at p. 388). Its preamble recognizes "that illicit traffic is an international criminal activity, the suppression of which demands urgent attention and the highest priority", and the eradication of which "is a collective responsibility of all States" (emphasis added). It includes provisions regarding the establishment of criminal offences for trafficking and related activities, the exercise of jurisdiction, confiscation of drugs, other materials and proceeds, extradition, mutual legal assistance and other forms of cooperation, control of substances, materials and equipment used in illicit manufacture,

La *Convention contre le trafic illicite* a été saluée comme [TRADUCTION] «l'un des instruments les plus détaillés et les plus ambitieux jamais adoptés dans le domaine du droit pénal international» (Stewart, *loc. cit.*, à la p. 388). Son préambule reconnaît «que le trafic illicite est une activité criminelle internationale dont l'élimination exige une attention urgente et le rang de priorité le plus élevé» et que sa suppression «relève de la responsabilité collective de tous les États» (je souligne). Elle renferme des dispositions concernant l'établissement d'infractions criminelles liées au trafic et aux activités connexes, l'exercice de la compétence, la saisie des drogues, d'autres biens et des produits tirés de l'activité illicite, l'extradition, l'entraide juridique et d'autres formes de coopéra-

eradication of cultivation, and various other matters relating to the control of trafficking. It covers the narcotic drugs and psychotropic substances listed under the *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* and the *Convention on Psychotropic Substances*, as well as substances commonly used in the illicit manufacture of these drugs.

United Nations concern and activity relating to the control of illicit drug trafficking has continued to intensify throughout the last decade. Various organs and agencies of the United Nations have been addressing the problem of illicit drugs and associated issues such as organized crime, money laundering and terrorism. A special session of the General Assembly to consider the problem of illicit drugs is planned for 8-10 June 1998 (GA Res. 51/64, 28 January 1997), and a high-level political declaration has been proposed for that session (Press Release, GA/SHC/3424, 27 October 1997).

The new UN Programme for Reform identifies drug control, crime prevention and combatting international terrorism as a priority area for the UN in the coming years (*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, UN Doc. A/51/950, 14 July 1997, at para. 144). The United Nations International Drug Control Programme and the Crime Prevention and Criminal Justice Division (renamed the Centre for International Crime Prevention) are to be reorganized to strengthen the UN's activities in this area (*ibid.*, paras. 144-45). The reform programme recognizes that "transnational networks of crime, narcotics, money-laundering and terrorism" are a threat to government authority, civil society and law and order, and that this is an issue of growing international concern (*ibid.*, para. 143).

tion, le contrôle des substances, du matériel et de l'équipement utilisés pour fabriquer des drogues illicites, l'éradication des cultures et diverses autres questions se rapportant à la lutte contre le trafic. Elle s'applique aux stupéfiants et aux substances psychotropes énumérés dans la *Convention unique sur les stupéfiants de 1961* et la *Convention sur les substances psychotropes*, ainsi qu'aux substances couramment utilisées dans la fabrication illicite de ces drogues.

Les préoccupations et les activités des Nations Unies liées à la lutte contre le trafic des drogues illicites ont continué de s'intensifier au cours de la dernière décennie. Divers organes et organismes des Nations Unies se sont penchés sur le problème des drogues illicites et sur des questions connexes, comme le crime organisé, le recyclage de l'argent et le terrorisme. Une session extraordinaire de l'Assemblée générale doit avoir lieu du 8 au 10 juin 1998 (Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997) pour examiner le problème des drogues illicites, et on propose à cette occasion l'adoption d'une déclaration au plus haut niveau politique (Communiqué de presse, AG/SHC/313, 27 octobre 1997).

114

Selon le nouveau programme de réformes (*Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes*, Doc. NU A/51/950, 14 juillet 1997, au par. 144), le contrôle des drogues, la prévention du crime et la lutte contre le terrorisme international constituent des domaines prioritaires des Nations Unies pour les prochaines années. Le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et la Division de la prévention du crime et de la justice pénale (rebaptisée Centre de la prévention de la criminalité internationale) doivent être restructurés afin de consolider les activités des NU dans ce domaine (*ibid.*, par. 144 et 145). Le programme de réformes reconnaît que «les réseaux transnationaux de la criminalité, des stupéfiants, du blanchiment de l'argent et du terrorisme» constituent une menace à l'autorité des gouvernements, à la société civile et à l'ordre public et qu'il s'agit d'un problème de plus en plus préoccupant sur le plan international (*ibid.*, par. 143).

115

(2) Statements by the United Nations on Illicit Drug Trafficking

116 Throughout the 1980s and 1990s, international efforts to combat illicit drug trafficking have been included as an item of the General Assembly agenda in every session, and at each session, the General Assembly has adopted resolutions on the subject. These resolutions are not legally binding upon member states, but they clearly and strongly indicate the views of the United Nations and its members. The resolutions on the control of drug trafficking consistently contain expressions of extreme concern about the problem and of condemnation for those who are responsible for its perpetuation and continued growth.

117 The following excerpts, from a 1986 resolution on the *International campaign against traffic in drugs*, GA Res. 41/127, 4 December 1986, are typical of the tone and content of these statements:

Conscious of the common concern that exists among peoples of the world regarding the devastating effects of drug abuse and illicit trafficking, which jeopardize the stability of democratic institutions and the well-being of mankind and which therefore constitute a grave threat to the security and an obstacle to the development of many countries,

Considering that, despite the efforts made, the situation continues to deteriorate, owing, inter alia, to the growing interrelationship between drug trafficking and transnational criminal organizations that are responsible for much of the drug traffic and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and for the increase in violence, corruption and injury to society,

Acknowledging once more that the eradication of this scourge calls for acknowledgement of shared responsibility . . .

1. Condemns unequivocally drug trafficking in all its illicit forms — production, processing, marketing and consumption — as a criminal activity and requests all States to pledge their political will in a concerted and universal struggle to achieve its complete and final elimination. . . . [Emphasis added.]

(2) Déclarations des Nations Unies concernant le trafic des drogues illicites

Au cours des années 80 et 90, des mesures internationales de lutte contre le trafic des drogues illicites ont figuré à l'ordre du jour de chacune des sessions de l'Assemblée générale, et chaque fois, l'Assemblée générale a adopté des résolutions à ce sujet. Ces résolutions ne s'imposent pas légalement aux États Membres, mais elles énoncent clairement et vigoureusement le point de vue des Nations Unies et de ses membres. Les résolutions relatives à la lutte contre le trafic de la drogue font toutes état d'une vive préoccupation à l'égard du problème et condamnent ceux qui en assurent la continuité et la progression.

Les extraits suivants d'une résolution de 1986 sur la *Campagne internationale contre le trafic des drogues*, Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986, donnent une idée du ton et de la teneur de ces déclarations:

Consciente de l'angoisse commune que les peuples du monde éprouvent quant aux effets dévastateurs de l'abus et du trafic illicite des drogues, qui mettent en péril la stabilité des institutions démocratiques et le bien-être de l'humanité et constituent donc une grave menace pour la sécurité et un obstacle au développement de nombreux pays,

Considérant que, malgré les efforts faits, la situation continue de se dégrader à cause, notamment, du lien de plus en plus étroit entre le trafic des drogues et les organisations criminelles transnationales qui sont, pour une large part, à l'origine du trafic des drogues et de l'abus des stupéfiants et des substances psychotropes, comme de l'aggravation de la violence, de la corruption et du mal fait à la société,

Constatant une fois de plus que l'élimination de ce fléau implique la reconnaissance d'une responsabilité partagée . . .

1. Condamne sans équivoque tous les aspects du trafic illicite des drogues: production, transformation, commercialisation et consommation, en tant qu'activité criminelle, et demande à tous les États de proclamer leur volonté politique de mener une lutte concertée et universelle en vue d'éliminer complètement et définitivement ce trafic . . . [Je souligne.]

Subsequent declarations also expressed alarm at the detrimental impact on youth, both in terms of their involvement in production and trafficking, and the increasing numbers of drug addicted children and young people (e.g., GA Res. 43/121, 8 December 1988; GA Res. 44/141, 15 December 1989; GA Res. 46/103, 16 December 1991; GA Res. 49/168, 24 February 1995), and at the increasing connection between drug trafficking and terrorism (e.g., GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. 45/149, 18 December 1990; GA Res. 46/103, 16 December 1991; GA Res. 47/102, 16 December 1992; GA Res. 48/112, 20 December 1993).

In 1990, a Political Declaration and Global Programme of Action were adopted at the seventeenth special session of the General Assembly, which was devoted to the control of illicit drug use and trafficking. The Political Declaration states:

We, the States Members of the United Nations,

Assembled at the seventeenth special session of the General Assembly to consider the question of international co-operation against illicit production, supply, demand, trafficking and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances,

Deeply alarmed by the magnitude of the rising trend in the illicit demand, production, supply, trafficking and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances, which are a grave and persistent threat to the health and well-being of mankind, the stability of nations, the political, economic, social and cultural structures of all societies and the lives and dignity of millions of human beings, most especially of young people,

Deeply concerned about the violence and corruption generated by the illicit demand, production, trafficking and distribution of narcotic drugs and psychotropic substances and the high human, political, economic and social costs of drug abuse and of the fight against the drug problem, entailing the diversion of scarce resources

Des déclarations subséquentes expriment également l'inquiétude que suscitent les répercussions néfastes sur la jeunesse de sa participation à la production et au trafic de la drogue, le nombre croissant de toxicomanes parmi les enfants et les jeunes (par exemple, Rés. AG 43/121, 8 décembre 1988; Rés. AG 44/141, 15 décembre 1989; Rés. AG 46/103, 16 décembre 1991; Rés. AG 49/168, 24 février 1995), ainsi que les liens croissants entre le trafic de la drogue et le terrorisme (par exemple, Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990; Rés. AG 46/103, 16 décembre 1991; Rés. AG 47/102, 16 décembre 1992; Rés. AG 48/112, 20 décembre 1993).

En 1990, une Déclaration politique et un Programme d'action mondial ont été adoptés à la dix-septième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à la lutte contre l'abus et le trafic des drogues illicites. La Déclaration politique énonce:

Nous, États Membres de l'Organisation des Nations Unies,

Prenant part à la dix-septième session extraordinaire de l'Assemblée générale, consacrée à la question de la coopération internationale contre la production, l'offre, la demande, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes,

Profondément alarmés par l'ampleur toujours croissante prise par la demande, la production, l'offre, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes, qui font peser une menace grave et persistante sur la santé et le bien-être de l'humanité, la stabilité des nations, les structures politiques, économiques, sociales et culturelles de toutes les sociétés et la vie et la dignité de millions d'êtres humains, tout spécialement les jeunes,

Profondément préoccupés par la violence et la corruption qu'engendrent la demande, la production, le trafic et la distribution illicites de stupéfiants et de substances psychotropes, ainsi que par le coût humain, politique, économique et social élevé de la toxicomanie et de la lutte contre le problème de la drogue, qui détourne de la réalisation d'autres priorités nationales, y compris les activités de développement dans le cas des pays en

from other national priorities, which in the case of developing countries includes development activities,

développement, une part des ressources limitées disponibles à ce titre,

Recognizing the links between drug abuse and a wide range of adverse health consequences, including the transmission of human immunodeficiency virus (HIV) infection and the spread of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS),

Conscients des liens qui existent entre la toxicomanie et toute une série de conséquences néfastes pour la santé, y compris la transmission du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et la propagation du syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA),

Recognizing also that illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances is a criminal activity and that its suppression requires a higher priority and concerted action at the national, regional and international levels by all States, . . .

Considérant également que le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes est une activité criminelle dont l'élimination ne saurait être assurée que si tous les États y assignent un rang de priorité élevé et s'y consacrent de façon concertée . . .

Noting that the large financial profits derived from illicit drug trafficking and related criminal activities enable transnational criminal organizations to penetrate, contaminate and corrupt the structure of Governments, legitimate commercial activities and society at all levels, thereby vitiating economic and social development, distorting the process of law and undermining the foundations of States,

Notant que les profits considérables qu'elles tirent du trafic illicite de drogues et des activités criminelles dont il s'accompagne permettent aux organisations criminelles transnationales de s'infiltrer dans les gouvernements, dans les activités commerciales légitimes et dans la société à tous les niveaux, ainsi que d'en altérer et d'en corrompre les structures, viciant ainsi le développement économique et social, faussant le fonctionnement du droit et sapant les fondements des États,

Alarmed at the growing link between illicit trafficking in narcotic drugs and terrorist activities, which is aggravated by insufficient control of commerce in arms and by illicit or covert arms transfers, as well as by illegal activities of mercenaries,

Alarmés par les liens de plus en plus étroits existant entre le trafic illicite de stupéfiants et les activités terroristes, à quoi s'ajoutent l'insuffisance du contrôle exercé sur le commerce d'armes, les transferts illicites ou clandestins d'armes et les activités illégales de mercenaires,

Agree on the following:

Sommes convenus de ce qui suit:

1. We resolve to protect mankind from the scourge of drug abuse and illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances;

1. Nous sommes résolus à protéger l'humanité du fléau de la toxicomanie et du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes;

2. We affirm that the fight against drug abuse and illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances should be accorded high priority by Governments and by all relevant regional and international organizations;

2. Nous affirmons que les gouvernements et toutes les organisations internationales et régionales compétentes se doivent d'assigner un rang de priorité élevé à la lutte contre la toxicomanie et le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes;

8. We condemn the crime of illicit drug trafficking in all its forms and reaffirm our political commitment to concerted international action. . . . [Emphasis added.]

8. Nous condamnons sous toutes ses formes le délit que constitue le trafic illicite de la drogue et réaffirmons notre volonté politique de mener une action internationale concertée . . . [Je souligne.]

(GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex)

(Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe)

Most recently, a resolution adopted in January 1998 states that the General Assembly is:

Gravely concerned that, despite continued increased efforts by States and relevant international organizations, there is a global expansion of illicit demand for, production of and trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances, including synthetic and designer drugs, which threatens the health, safety and well-being of millions of persons, in particular young people, in all countries, as well as the political and socio-economic systems and the stability, national security and sovereignty of an increasing number of States,

Deeply alarmed by the growing and spreading violence and economic power of criminal organizations and terrorist groups engaged in drug trafficking activities and other criminal activities, such as money laundering and illicit traffic of arms and precursors and essential chemicals, and by the increasing transnational links between them, . . .

Fully aware that States, the relevant organizations of the United Nations system and multilateral development banks need to accord a higher priority and political determination to dealing with this scourge, which undermines development, economic and political stability and democratic institutions, and the combat against which entails increasing economic costs for Governments and the irreparable loss of human lives. . . . [Emphasis added.]

(GA Res. 52/92, 26 January 1998)

To traffic in dangerous illicit drugs is to commit a very grievous crime with very serious social consequences in Canada and throughout the world. In light of the grave international consequences it would be reasonable to expect the United Nations to have considered and studied the problem. The foregoing review confirms that those expectations have been met. The studies conducted by the United Nations have confirmed the gravity of the crime and the continuing tragedy of its consequences. These studies and the pronouncements of the United Nations concerning drug trafficking indicate that the crime can indeed be considered to

Plus récemment, dans une résolution adoptée en janvier 1998, l'Assemblée générale dit ce qui suit:

Constatant avec une vive préoccupation que, en dépit des efforts redoublés des États et des organismes internationaux compétents, on voit augmenter mondialement la demande, la production et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris de drogues synthétiques et d'analogues de substance illicite, qui, partout dans le monde, menacent la santé, la sécurité et le bien-être de millions de personnes, en particulier les jeunes, ainsi que les systèmes socio-économiques et politiques et la stabilité, la sécurité nationale et la souveraineté d'un nombre croissant d'États,

Vivement alarmée par la violence et le pouvoir économique croissants qu'exercent les organisations criminelles et les groupes terroristes se livrant au trafic de drogues et à d'autres activités criminelles telles que le blanchiment de l'argent et le trafic d'armes et de précurseurs et produits chimiques essentiels ainsi que par le développement des relations transnationales entre ces organisations et groupes . . .

Se rendant pleinement compte que les États, les organismes des Nations Unies compétents et les banques multilatérales de développement doivent faire preuve d'une plus grande volonté politique et attribuer un plus haut rang de priorité à la lutte contre ce fléau qui compromet le développement, la stabilité économique et politique et les institutions démocratiques, entraîne pour les gouvernements qui le combattent une charge économique de plus en plus lourde et cause des pertes irréparables en vies humaines . . . [Je souligne.]

(Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998)

Faire le trafic de drogues illicites dangereuses c'est commettre un crime très grave dont les conséquences sociales sont dévastatrices au Canada et partout dans le monde. Vu les graves répercussions de ce fléau à l'échelle internationale, il serait légitime de s'attendre à ce que les Nations Unies aient examiné la question. L'exposé qui précède montre que ces attentes n'ont pas été déçues. Les études réalisées par les Nations Unies confirment la gravité du crime et les conséquences désastreuses qu'il continue d'engendrer. Ces études et déclarations des Nations Unies concernant le trafic de la drogue indiquent que ce crime peut, à n'en pas

be contrary to the purposes and principles of the United Nations.

D. *Application to the Case at Bar: Is Illicit Drug Trafficking an Act Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations?*

(1) How Should A Court Or Tribunal Determine What Constitutes An Act Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations?

¹²⁰ On occasion, the United Nations itself has expressly declared a certain activity to be contrary to its purposes and principles. In those cases, the declaration depending on its legal status may compel a domestic court to find that the act is contrary to the purposes and principles of the United Nations, or at least persuade it to make such a finding. This is the situation which pertains to enforced disappearance, torture and international terrorism. The *Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (GA Res. 3452 (XXX), 9 December 1975, Article 2) states that "[a]ny act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is an offence to human dignity and shall be condemned as a denial of the purposes of the Charter of the United Nations. . . ."

¹²¹ The *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (GA Res. 47/133, 18 December 1992, Article 1(1)) contains similar language with respect to enforced disappearance. The *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (GA Res. 49/60, 17 February 1995, Annex, Article 2) and the *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (GA Res. 51/210, 16 January 1997, Annex, Article 2) both state that the acts, methods and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations. These declarations are persuasive evidence that the acts stated to be contrary to the purposes or principles of the United

douter, être tenu pour contraire aux buts et aux principes des Nations Unies.

D. *Application à la présente espèce: le trafic des drogues illicites est-il contraire aux buts et aux principes des Nations Unies?*

(1) Comment une cour de justice ou un tribunal devrait-il déterminer ce qui constitue un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies?

À l'occasion, l'Organisation des Nations Unies a elle-même déclaré expressément qu'une activité donnée était contraire à ses buts et à ses principes. En pareil cas, selon la portée juridique de la déclaration, le tribunal national peut être tenu de conclure que l'acte est contraire aux buts et aux principes des Nations Unies ou, à tout le moins, être convaincu qu'il convient de tirer une telle conclusion. Tel est le cas en matière de disparition forcée, de torture et de terrorisme international. La *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (Rés. AG 3452 (XXX), 9 décembre 1975, art. 2), dit que «[t]out acte de torture ou tout autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant est un outrage à la dignité humaine et doit être condamné comme un reniement des buts de la Charte des Nations Unies . . . »

La *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (Rés. AG 47/133, 18 décembre 1992, par. 1(1)) renferme une disposition similaire en ce qui concerne la disparition forcée. La *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* (Rés. AG 49/60, 17 février 1995, annexe, art. 2) et la *Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* (Rés. AG 51/210, 16 janvier 1997, annexe, art. 2) énoncent toutes deux que les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Ces déclarations établissent de façon éloquente que les agissements déclarés contraires aux buts ou aux

Nations should be treated as such, *inter alia*, for the purposes of the *Refugee Convention*.

It does not follow, however, that the category of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations should be restricted to those expressly declared to be so. A domestic tribunal is entitled, upon considering the relevant material, to find that the phrase includes other types of acts. On this appeal two other categories were put forward as an indication of the kind of acts which should also be considered contrary to the purposes and principles of the United Nations: namely international crimes and "crimes of international concern". While these categories may be useful guides, they should not, I think, be considered to be conclusive in determining the scope of acts which should be included.

The category of acts which are agreed to be true international crimes is, at least at the present time, a very limited one. These crimes would be considered acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, but I do not think they constitute the only acts contravening the UN's purposes and principles. On the other hand, the category of "crimes of international concern", which it is suggested includes those crimes which are the subject of international conventions providing for international cooperation in prosecuting offenders, is a very broad one. (See, e.g., M. C. Bassiouni, *International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes* (1986), at pp. 135-36.) He would include some activity which it would be inappropriate to label as "contrary to the purposes and principles of the United Nations". Actions which do come within this description will have serious consequences. It follows that in the context of defining the scope of exclusions to the *Refugee Convention*, they should not be too broadly defined.

Similarly, it cannot be that every initiative of the United Nations is so central to its purposes and principles that any act which violates or undermines those initiatives is "contrary to the purposes and principles of the United Nations". It is true

principes des Nations Unies devraient être considérés comme tels, notamment pour l'application de la *Convention relative au statut des réfugiés*.

Il ne s'ensuit cependant pas que la catégorie des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies doive être limitée à ceux qui font expressément l'objet d'une déclaration en ce sens. Le tribunal national peut, après examen des éléments pertinents, conclure que d'autres types d'agissements sont visés. Dans le cadre du présent pourvoi, deux autres catégories ont été évoquées pour illustrer le genre d'agissements qui devraient être tenus pour contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, notamment le crime international et le «crime d'intérêt international». Bien que ces catégories puissent mettre sur la voie lorsqu'il s'agit de déterminer quels agissements devraient être visés, elles ne devraient pas être tenues pour concluantes, selon moi.

La catégorie des actes dont on convient qu'il s'agit de véritables crimes internationaux est, du moins pour le moment, très restreinte. Ces crimes seraient tenus pour être des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, mais je ne crois pas que ce soit les seuls actes qui contreviennent à ces buts et principes. En revanche, la catégorie des «crimes d'intérêt international», qui engloberait les crimes visés par les conventions internationales prévoyant une coopération internationale aux fins de la poursuite des contrevenants, est une catégorie très générale (voir, par exemple, M. C. Bassiouni, *International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes* (1986), aux pp. 135 et 136). Cet auteur inclurait certaines activités qu'il ne conviendrait pas de qualifier de «contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». Les actes qui sont de fait visés par cette expression ont de graves conséquences. Il s'ensuit que pour déterminer l'étendue des exclusions prévues par la *Convention relative au statut des réfugiés*, ces actes ne doivent pas être définis d'une façon trop générale.

De même, chaque mesure des Nations Unies ne saurait être si essentielle à la réalisation de ses buts et de ses principes que tout acte y contrevenant ou en réduisant l'efficacité soit «contraire aux buts et aux principes des Nations Unies». Il est vrai que

122

123

124

that one of the purposes of the United Nations as expressed in its Charter is "[t]o achieve international cooperation in solving international problems" (*Charter of the United Nations*, Can. T.S. 1945 No. 7, Article 1(3)). However in light of the expansive, and expanding scope of the areas in which agencies of the United Nations are active, it would not be appropriate to use this wide range of activity to define the exclusion at issue here.

125 Nevertheless, there are some matters which are the subject of such grave concern and such intense and continuing activity that it may be inferred that they are fundamentally connected to the goals of the UN. It is not merely the extent of the concern and activity that will indicate which initiatives are central to the purposes and principles of the UN, but also the nature of the problem and its relationship to the purposes and principles as they are expressed in the Charter. Some problems have been recognized by the international community as being so serious and of such a nature that they pose a threat to the entire international community and the principles of its social order. Conduct which directly or significantly contributes to these problems or which violates agreed principles or obligations with respect to them should, in appropriate cases, be considered as contrary to the purposes and principles of the United Nations. In my view trafficking to a significant extent in a dangerous drug such as heroin should be included in this category of conduct.

126 While I agree with Bastarache J. that serious or systematic violation of human rights would be conduct that is contrary to the purposes and principles of the United Nations, with respect, I do not see that it is the only conduct that should be considered in interpreting Article 1F(c) of the *Refugee Convention*. The promotion of respect for human rights is one of the fundamental purposes of the United Nations. There are, however, other purposes and principles which can be violated by the actions of an individual or a state. It may be useful

l'un des buts des Nations Unies, selon sa Charte, est de «[r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux» (*Charte des Nations Unies*, R.T. Can. 1945 n° 7, par. 1(3)). Toutefois, vu le nombre considérable et croissant de domaines dans lesquels les organismes des Nations Unies interviennent, il serait inapproprié de renvoyer à cette gamme étendue d'activités pour définir l'exclusion visée en l'espèce.

Néanmoins, certaines questions suscitent de telles inquiétudes et donnent lieu à une activité tellement intense et constante qu'on peut conclure qu'elles sont fondamentalement liées aux objectifs des NU. Ce n'est pas seulement l'ampleur des inquiétudes et des activités qui permettent de déterminer qu'une mesure est essentielle à la réalisation des buts et principes des Nations Unies, mais également la nature du problème et son lien avec les buts et les principes énoncés dans la Charte. La communauté internationale a reconnu que certains problèmes, en raison de leur gravité et de leur nature, constituent une menace pour l'ensemble de la communauté internationale et de l'ordre public international. Le comportement qui exerce une action directe ou importante sur ces problèmes ou qui porte atteinte à des obligations ou à des principes recueillant l'adhésion générale devrait, dans les cas qui s'y prêtent, être tenu pour contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. À mon avis, le trafic d'une drogue dangereuse comme l'héroïne, pratiqué sur une vaste échelle, devrait entrer dans cette catégorie de comportement.

Même si je conviens avec le juge Bastarache qu'une violation grave ou systématique des droits de la personne constituerait un comportement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies, en tout déference, je ne crois pas qu'il s'agisse du seul comportement qui doive être pris en considération pour interpréter la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*. Certes, la promotion du respect des droits de la personne est l'un des buts fondamentaux des Nations Unies. Il existe cependant d'autres buts et principes auxquels les actes d'un particulier ou d'un État peuvent porter atteinte. Il peut être utile

to review the purposes and principles of the United Nations set out in the Charter:

Article 1

The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;

2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and

4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

Article 2

The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles:

1. The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.

2. All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.

3. All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

4. All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or

d'examiner les buts et les principes des Nations Unies énoncés dans la Charte:

Article 1

Les Buts des Nations Unies sont les suivants:

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;

4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des Buts énoncés à l'article 1, doivent agir conformément aux Principes suivants:

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.

3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territo-

in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

5. All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.

6. The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security.

7. Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

These principles are reiterated and developed in the *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations* (GA Res. 2625 (XXV), 24 October 1970, Annex).

127

The determination of what constitutes an act contrary to these purposes and principles need not be limited to the consideration of one purpose, the protection of human rights, notwithstanding the fact that it is important and that the *Refugee Convention* is a human rights instrument. Although the purpose of the instrument will be taken into account in interpreting its provisions, I do not see that in this case it must restrict the content of the exclusion so as to limit it to conduct relating directly to human rights. All of the purposes and principles should be considered. Furthermore, some types of conduct may indirectly but significantly contribute to the violation of human rights; I would include participation in large scale illicit drug trafficking in that category of conduct.

riale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les Buts des Nations Unies.

5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.

6. L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces Principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.

Ces principes sont réitérés et précisés dans la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* (Rés. AG 2625 (XXV), 24 octobre 1970, annexe).

L'analyse effectuée pour déterminer ce qu'est un agissement contraire à ces buts et à ces principes ne doit pas forcément porter sur un seul but, la protection des droits de la personne, bien qu'il s'agisse d'un but important et que la *Convention relative au statut des réfugiés* soit un instrument de défense des droits de la personne. Même si le but d'un instrument est pris en considération pour en interpréter les dispositions, je ne pense pas qu'en l'espèce, il doive restreindre la portée de l'exclusion de manière qu'elle vise seulement le comportement lié directement aux droits de la personne. Il doit être tenu compte de tous les buts et de tous les principes. En outre, certains types de comportement peuvent concourir indirectement, mais substantiellement, à la violation des droits de la personne; la participation au trafic des drogues illicites pratiqué sur une vaste échelle entre selon moi dans cette catégorie.

The *Refugee Convention* should be interpreted so as to provide the greatest protection of human rights. Yet, it cannot be the case that the interpretation of an exclusion must be forever restricted. As international law develops, the content of a phrase such as "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" must be capable of development. The expansion of the exclusion set out in Article 1F(c) of the *Refugee Convention* should not be undertaken lightly, but where there is compelling evidence suggesting that it should be interpreted in a certain way, a court is not precluded from adopting that interpretation.

International law is developing continuously. Courts should recognize that the guidance provided by interpretive aids such as the *travaux préparatoires* and subsequent practice must be considered in the light of the current state of the law and international understandings. The *travaux préparatoires* should be taken into account, yet this does not mean that courts are restricted to a precise interpretation of that material. Rather, consideration should be given to the underlying principles and concerns that they express with the aim of giving them a contemporary meaning. Similarly, with regard to state practice, some consistency should be maintained with the line of interpretation revealed by the practice of state parties, but that interpretation must be adjusted to take into account evolving ideas and principles in international law. The interpretation of international legal instruments is a dynamic process which must take into account the contemporary conditions. To put it another way, the interpretation must respond to the contemporary context.

(2) Can a Private Individual Be Guilty of Acts Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations?

The position, that illicit drug trafficking activities may constitute acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, assumes that private individuals can commit such acts. Although those involved in trafficking will sometimes hold public office or other positions of

La *Convention relative au statut des réfugiés* devrait être interprétée de façon à protéger le mieux possible les droits de la personne. Cependant, l'interprétation d'une exclusion ne saurait être enfermée à jamais dans des limites. Le sens donné à des termes tels «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» devrait pouvoir suivre l'évolution du droit international. Certes, il ne faut pas étendre à la légère la portée de l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*, mais lorsque des éléments de preuve probants indiquent qu'elle devrait être interprétée d'une certaine façon, le tribunal ne devrait pas être empêché de retenir cette interprétation.

Le droit international évolue constamment. Les tribunaux devraient reconnaître que les indications fournies par les outils d'interprétation que sont les travaux préparatoires et la pratique ultérieurement suivie doivent être considérées à la lumière de l'état actuel du droit et des ententes internationales. Il convient de tenir compte des travaux préparatoires, mais cela ne signifie pas que les tribunaux soient tenus de les interpréter strictement. Il y a lieu plutôt de tenir compte des principes et des préoccupations qui les sous-tendent en vue de leur donner un sens adapté au contexte contemporain. De même, en ce qui concerne la pratique étatique, il convient d'assurer une certaine harmonisation avec l'interprétation établie par la pratique suivie par les États, mais cette interprétation doit être adaptée selon l'évolution des notions et des principes du droit international. L'interprétation des instruments juridiques internationaux est un processus dynamique qui doit tenir compte des circonstances actuelles. En d'autres termes, l'interprétation doit s'adapter au contexte contemporain.

(2) Un particulier peut-il se rendre coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies?

Le point de vue selon lequel les activités liées au trafic des drogues illicites peuvent constituer des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies suppose qu'un particulier peut se rendre coupable de tels agissements. Bien que certaines personnes impliquées dans le trafic des

128

129

130

power, it is unlikely that they would be engaging in illicit trafficking in their capacity as state actors. More often the traffickers will be private individuals with no direct connection to state authority.

drogues illicites soient titulaires d'une charge publique ou occupent un poste d'autorité, il est peu probable qu'elles se livrent à ce trafic illicite en leur qualité de représentants de l'État. Généralement, le trafiquant est un particulier qui n'a aucun lien direct avec les autorités publiques.

131 To hold that a private person who is not acting on behalf of or as agent of a state, could commit an act that is contrary to the purposes and principles of an international organization of nation states is, admittedly, contrary to the traditional position. Traditionally it was thought that the purposes and principles of the United Nations, like international law generally, are addressed only to states, and can be violated only by state actors. This is the position reflected in the portions of the *travaux préparatoires* and the United Nations High Commissioner for Refugees' *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* referred to by the appellant.

Soutenir qu'un particulier qui n'agit pas pour le compte d'un État, notamment à titre de représentant, peut se livrer à des agissements contraires aux buts et aux principes d'une organisation internationale regroupant des États nationaux va, je le reconnais, à l'encontre de la thèse traditionnelle selon laquelle les buts et les principes des Nations Unies, tout comme le droit international en général, ne visent que les États et ne peuvent être violés que par leurs représentants. C'est ce qui ressort des extraits des travaux préparatoires et du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés cités par l'appellant.

132 However, the status of private individuals in international law has evolved in recent years. It is now generally accepted that an individual acting in his or her private capacity can commit acts which constitute violations of international law. Although the scope of international criminal responsibility for private individuals is limited, it does exist. Some of the acts covered by Article 1F(a) can be committed by individuals who are not acting as officials or agents of a state. It follows that Article 1F(c), could also apply to individuals. For example the actions of a kidnapping or murdering terrorist; the illicit sale of arms by an arms dealer; or the trafficking in heroin in a large scale which might fund the acts of the terrorist or arms dealer could all contravene the aims and principles of the United Nations.

Toutefois, ces dernières années, la situation du particulier a évolué en droit international. Désormais, il est généralement admis que le particulier agissant à titre privé peut accomplir des actes qui portent atteinte aux règles du droit international. Bien qu'elle soit limitée, la responsabilité pénale internationale du particulier existe. Certains des actes visés à la section Fa) de l'article premier peuvent être le fait d'un particulier n'agissant pas en tant que représentant ou mandataire d'un État. La section Fc) de l'article premier peut donc s'appliquer également au particulier. Ainsi, les actes terroristes incluant le rapt ou le meurtre, la vente illicite d'armes par un marchand d'armes ou le trafic d'héroïne pratiqué sur une vaste échelle susceptible de financer les activités d'un terroriste ou d'un marchand d'armes peuvent tous contrevenir aux buts et aux principes des Nations Unies.

133 Furthermore, some of the acts which have been explicitly recognized as contrary to the purposes and principles of the United Nations are also recognized to be committed, at least in some cases, by private individuals. The *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* implies that terrorist acts may be committed with or without

Par ailleurs, certains des agissements expressément reconnus comme étant contraires aux buts et aux principes des Nations Unies sont également imputés, à tout le moins dans certains cas, à des particuliers. Selon la *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, des actes terroristes peuvent être perpétrés avec ou

official state involvement. This is apparent from the Preamble that refers to "acts of international terrorism, including those in which States are directly or indirectly involved" (emphasis added).

The position adopted by my colleague, Bastarache J., that "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations" should be interpreted, for the purposes of the *Refugee Convention*, as meaning serious violations of human rights or persecution, also implies that private individuals could be guilty of these acts. Indeed this Court held in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, that persecution could, in some cases, include acts by private individuals without any state involvement (at pp. 713-17).

(3) Is Trafficking in Illicit Drugs an Act Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations?

In my opinion significant trafficking in a dangerous illicit drug can constitute an act which is contrary to the purposes and principles of the United Nations. It would thus form the basis of exclusion from refugee status pursuant to Article 1F(c) of the *Refugee Convention*. Although I accept the result arrived at by the courts below and suggested by the respondent, I arrive at that result by somewhat different reasoning.

At the outset it is important to set out certain propositions which do not form the basis for my position. I do not proceed on the basis that refugee status is a privilege or exceptional entitlement and that therefore any doubt in interpretation may be resolved against the potential claimant. To the extent that this was the basis underlying the reasons of Strayer J.A. in the Court of Appeal, I cannot with respect agree with that view. The right to claim refugee status constitutes an important right, and any exclusions from that right must be interpreted in accordance with accepted principles.

sans la participation officielle d'un État. C'est ce qui ressort du préambule qui renvoie aux «actes de terrorisme international, y compris ceux dans lesquels des États sont impliqués directement ou indirectement» (je souligne).

La position adoptée par mon collègue le juge Bastarache selon laquelle les «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» devraient s'entendre, pour l'application de la *Convention relative au statut des réfugiés*, de violations graves des droits de la personne ou de la persécution, suppose également qu'un particulier peut se rendre coupable de tels agissements. Notre Cour a de fait statué dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, que la persécution pouvait, dans certains cas, englober les actes d'un particulier, à l'exclusion de toute participation de l'État (aux pp. 713 à 717).

(3) Le trafic des drogues illicites est-il un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies?

Je suis d'avis que le trafic d'une drogue illicite dangereuse, pratiqué sur une vaste échelle, peut constituer un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. Il justifierait donc l'exclusion du statut de réfugié suivant la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*. Je suis d'accord avec le résultat auquel parviennent les tribunaux d'instance inférieure et que propose l'intimé, mais j'arrive à ce résultat en suivant un raisonnement quelque peu différent.

Tout d'abord, il importe d'exposer les propositions qui ne fondent pas ma position. D'entrée de jeu, je ne considère pas que le statut de réfugié constitue un privilège ou un droit exceptionnel de manière que tout doute puisse être interprété contre le demandeur éventuel. Dans la mesure où les motifs du juge Strayer de la Cour d'appel sont fondés sur cette assertion, je ne peux donner mon adhésion à ce point de vue. Le droit de revendiquer le statut de réfugié constitue un droit important, et toute exclusion doit être interprétée conformément aux principes établis.

134

135

136

137 Next, the rationale for including illicit drug trafficking in the IF(c) exclusion is not that Canada should be able to exclude from the refugee determination process persons who might be considered "undesirable" or who have, without more, committed crimes in Canada. These cases must be dealt with, if at all, according to the provisions for *refoulement* as they are incorporated into the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2.

138 It is also not, as the respondent suggested, a question of helping in some way in the "war against drugs". Canada's obligations do not require it to deny refugee status to those involved in the drug trade. Rather, the interpretation of the exclusion to include drug trafficking reflects the harsh reality that this activity is recognized, both legally and practically, as an activity that not only is a domestic criminal offence, but occasions very serious and significant harm in the international community. It is because it gives rise to such grave consequences that it can and should form the basis of an exclusion. This conclusion arises from the consideration and application of the same rationale that prompted the international community to determine that certain persons should not, because of the nature of their actions, be permitted to make the claim to refugee status that they would otherwise be entitled to make.

(4) Illicit Drug Trafficking as an International Crime

139 Trafficking in illicit drugs is clearly a "crime of international concern". The *Illicit Traffic Convention* explicitly recognizes that "illicit traffic is an international criminal activity, the suppression of which demands urgent attention and the highest priority" (Preamble). It requires all states who are parties to cooperate in the prevention and prosecution of trafficking offences. General Assembly resolutions have also referred to illicit drug trafficking as a criminal activity, which requires international cooperation to suppress (e.g., GA

Ensuite, s'il y a lieu de conclure que le trafic des drogues illicites est visé à la section Fc) de l'article premier, ce n'est pas parce que le Canada devrait pouvoir exclure du processus de reconnaissance du statut de réfugié les personnes jugées «indésirables» ou ayant commis un crime au Canada, sans plus. Ces affaires doivent être traitées, le cas échéant, conformément aux dispositions relatives au refoulement qui sont intégrées à la *Loi sur l'immigration*, L.R.C (1985), ch. I-2.

Il ne s'agit pas non plus, comme le laisse entendre l'intimé, de soutenir d'une certaine manière la «guerre contre la drogue». Les obligations du Canada n'exigent pas qu'il refuse le statut de réfugié à ceux qui participent au commerce de la drogue. C'est plutôt qu'en concluant que la disposition portant exclusion s'applique au trafic de la drogue, l'on tient compte de cette dure réalité que, tant sur le plan juridique que pratique, cette activité est reconnue non seulement comme un acte criminel à l'échelle nationale, mais comme une source de maux très graves et très importants infligés à la communauté internationale. C'est en raison de la gravité de ses conséquences que cette activité peut et devrait justifier l'exclusion. Cette conclusion résulte de l'examen et de l'application des mêmes principes qui ont amené la communauté internationale à déterminer que certaines personnes ne devraient pas, en raison de la nature de leurs actes, être autorisées à demander la reconnaissance du statut de réfugié, qu'elles auraient autrement le droit de revendiquer.

(4) Le trafic des drogues illicites en tant que crime international

Le trafic des drogues illicites est manifestement un «crime d'intérêt international». La *Convention contre le trafic illicite* reconnaît expressément que «le trafic illicite est une activité criminelle internationale dont l'élimination exige une attention urgente et le rang de priorité le plus élevé» (preamble). Tous les États parties sont tenus de collaborer à la prévention et à la répression des infractions liées au trafic de la drogue. Les résolutions de l'Assemblée générale qualifient également le trafic des drogues illicites d'activité criminelle dont l'éli-

Res. 39/141, 14 December 1984, Annex; GA Res. 41/127, 4 December 1986).

mination exige une coopération internationale (par exemple, Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe; Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986).

The legal status of illicit trafficking as an “international crime” is less clear, in large part because there is little agreement on what constitutes a true international crime (J. F. Murphy, “International Crimes” in C. C. Joyner, ed., *The United Nations and International Law* (1997), 362, at pp. 362-63). According to one author, “[i]n light of [the *Illicit Traffic Convention*] and the other earlier multilateral efforts a good argument can be made that international drug trafficking is a crime under customary international law” (*ibid.*, pp. 369-70). However, it does not yet seem to be established that universal jurisdiction exists for drug trafficking crimes. The latest version of the International Law Commission’s *Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind* (*Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session*, UN Doc. A/51/10, chapter 2) does not contain provisions on narcotics trafficking although they had been included in an earlier draft (*Draft Articles on the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*, UN Doc. A/46/405, 11 September 1991, at p. 25). The commentary to the recent draft, however, indicates that this omission is not to be construed as precluding further discussion and perhaps the eventual inclusion of those provisions (*Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session*, *supra*, at para. 40).

All of these elements may be considered in determining whether trafficking in illicit drugs is an act contrary to the purposes and principles of the United Nations. However, I do not think that the categorization of an act as an international crime or crime of international concern is determinative of the question. Rather it is necessary to consider the question in the context of all the relevant factors.

Sur le plan juridique, il est moins évident que le trafic illicite soit un «crime international», surtout parce qu’on ne s’entend pas sur la définition du véritable crime international (J. F. Murphy, «International Crimes» dans C. C. Joyner, éd., *The United Nations and International Law* (1997), 362, aux pp. 362 et 363.) Selon un auteur, [TRADUCTION] «[la *Convention contre le trafic illicite*] et d’autres actions multilatérales antérieures permettent de soutenir que le trafic de la drogue internationale constitue un crime en droit international coutumier» (*ibid.*, pp. 369 et 370). Toutefois, il ne semble pas encore établi qu’il existe une compétence universelle à l’égard des crimes liés au trafic de la drogue. La plus récente version du *Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité* (*Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session*, Doc. NU A/51/10, ch. 2) de la Commission du droit international ne renferme aucune disposition sur le trafic des stupéfiants, contrairement à une ébauche antérieure (*Projet d’articles du Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité*, Doc. NU A/46/405, 11 septembre 1991, à la p. 25). Le commentaire de la plus récente version indique cependant que cette omission ne doit pas être interprétée comme faisant obstacle à d’autres discussions ni même à l’éventuelle inclusion de ces dispositions (*Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-huitième session*, *op. cit.*, au par. 40).

Tous ces éléments peuvent être pris en considération pour déterminer si le trafic des drogues illicites est contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. Toutefois, le fait qu’un acte constitue un crime international ou un crime d’intérêt international n’est pas déterminant, selon moi, pour trancher la question. Il faut plutôt examiner celle-ci en tenant compte de tous les facteurs pertinents.

140

141

(5) Nature and Gravity of the Harm Caused by
Illicit Drug Trafficking

142

The concern of the appellant and the intervener on this appeal was to establish some rational basis for identifying those "crimes of international concern" or activities contrary to some United Nations programme or initiative that could properly be called "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". In my view, the additional factor which distinguishes illicit drug trafficking from some other "crimes of international concern" or United Nations initiatives is the nature and gravity of the harm to people in countries around the world and to the international community as a whole that results from this activity. An analysis of the nature and severity of the harm provides a rational basis for drawing the necessary distinctions.

143

The insidious and widespread effects of drug use and trafficking have already been described. Beyond any doubt the harm caused by the illicit traffic in drugs is of the utmost severity. This illicit traffic takes a dreadful toll on the lives of individuals, families and communities. It destabilizes and retards the development of whole nations and regions. Clearly the grave concern that has been consistently expressed by the international community is well merited. Nor can there be any doubt that the severity of the problem and the international concern for its consequences is increasing.

144

Drug trafficking has, throughout this century, been an international enterprise and hence an international problem. However, the ever increasing scale of the traffic, the apparent efficiency of organization and sophistication, the vast sums of money involved and the increasing links with transnational organized crime and terrorist organizations constitute a threat which is increasingly serious in both its nature and extent. Illicit drug trafficking now threatens peace and security at a national and international level. It affects the sovereignty of some states, the right of self-determination and democratic government, economic, social and political stability and the enjoyment of human rights. Many of the purposes and principles

(5) Nature et gravité des méfaits du trafic des
drogues illicites

L'appelant et l'intervenant ont tenté d'établir, dans le cadre du présent pourvoi, certains principes permettant de déterminer quels «crimes d'intérêt international» ou activités contraires à un programme ou à une mesure des Nations Unies sont susceptibles d'être qualifiés d'«agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». À mon avis, le facteur supplémentaire qui distingue le trafic des drogues illicites d'autres «crimes d'intérêt international» ou des mesures des Nations Unies est la nature et la gravité des maux infligés aux populations dans le monde et à la communauté internationale dans son ensemble. L'analyse de la nature et de la gravité de ces maux permet de dégager certains principes afin d'établir les distinctions nécessaires.

Les effets insidieux et profonds de l'usage et du trafic de la drogue ont déjà été décrits. Il ne fait aucun doute que les méfaits du trafic illicite de la drogue sont d'une gravité extrême. Il n'épargne ni la vie des personnes, ni celles des familles et des collectivités. Il déstabilise des nations et des régions entières et en retarde le développement. Manifestement, la profonde préoccupation constamment exprimée par la communauté internationale est justifiée. Il ne fait aucun doute non plus que le problème s'aggrave, tout comme s'accroît dans le monde l'inquiétude que suscitent ses conséquences.

Tout au long du présent siècle, le trafic de la drogue a constitué une activité internationale et, par conséquent, un problème international. Cependant, l'ampleur toujours croissante du trafic, l'apparente efficacité de l'organisation et des méthodes, les sommes considérables en jeu et les liens de plus en plus étroits entre le crime organisé transnational et les organisations terroristes constituent une menace toujours plus grande de par sa nature et son étendue. Le trafic des drogues illicites menace désormais la paix et la sécurité à l'échelon national et international. Il porte atteinte à la souveraineté de certains États, au droit à l'autodétermination et à un gouvernement démocratique, à la stabilité économique, sociale et poli-

expressed in the UN Charter, are undermined, directly or indirectly, by the international trade in illicit drugs: for example, international peace and security (Article 1(1)), self-determination (Article 1(2)), solving economic, social, cultural or humanitarian problems (Article 1(3)), protection of human rights (Article 1(3)), sovereignty (Article 2(1)) and refraining from the use of force (Article 2(4)). It is on this basis that I find that at least some individuals who participate in and contribute to this activity must be considered to be committing acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

(6) Explicit Statements Regarding Illicit Drug Trafficking by the United Nations

The statements on this subject by the international community, including the relevant conventions and General Assembly resolutions, reflect an acute awareness of the nature and gravity of the problem, and a severe condemnation of the activities that give rise to the problem. It was contended by the intervenor Canadian Council for Refugees that the silence of the United Nations on illicit drug trafficking, in contrast to, for example, torture and international terrorism, indicated that trafficking should not be considered contrary to its purposes and principles. Yet, in reality, the United Nations has been anything but silent with respect to its concerns about the international traffic in illicit drugs and its effects.

It is true that, the United Nations has never specifically declared that drug trafficking is "contrary to the purposes and principles of the United Nations". However it has clearly and frequently recognized and denounced the evils of drug trafficking. See for example:

Trafficking in narcotic drugs or psychotropic substances is a grave international crime against humanity.

(Draft Convention against Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Related

tique, ainsi qu'aux droits de la personne. Bon nombre des buts et des principes énoncés dans la *Charte des Nations Unies* sont directement ou indirectement minés par le commerce international des drogues illicites: par exemple, le maintien de la paix et la sécurité internationales (par. 1(1)), le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (par. 1(2)), le règlement des problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire (par. 1(3)), le respect des droits de l'homme (par. 1(3)), l'égalité souveraine des membres (par. 2(1)) et l'exclusion du recours à l'emploi de la force (par. 2(4)). J'en conclus que les agissements d'au moins certaines des personnes qui participent à cette activité doivent être tenus pour contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

(6) Déclarations explicites des Nations Unies concernant le trafic des drogues illicites

Les déclarations de la communauté internationale sur le sujet, y compris les conventions et les résolutions de l'Assemblée générale pertinentes, dénotent une sensibilisation aiguë à la nature et à la gravité du problème et une condamnation sévère des activités qui sont à l'origine de ce problème. L'intervenant, le Conseil canadien pour les réfugiés, a soutenu que le silence de l'Organisation des Nations Unies sur le trafic des drogues illicites, par opposition, notamment, à son attitude à l'égard de la torture et du terrorisme international, indique que ce trafic ne devrait pas être tenu pour contraire à ses buts et à ses principes. Mais, dans les faits, l'Organisation des Nations Unies n'a pas cessé d'exprimer son inquiétude au sujet du trafic international des drogues illicites et de ses effets.

Il est vrai que l'Organisation des Nations Unies n'a jamais expressément déclaré que le trafic de la drogue était «contraire aux buts et aux principes des Nations Unies». Toutefois, elle a clairement et fréquemment reconnu et dénoncé les méfaits de ce commerce illicite. Voir par exemple:

Le trafic de stupéfiants ou de substances psychotropes est un crime international grave contre l'humanité.

(Projet de convention contre le trafic des stupéfiants et des substances psychotropes et les acti-

145

146

Activities, GA Res. 39/141, 14 December 1984, Annex, Article 2)

[The General Assembly] [c]ondemns unequivocally drug trafficking in all its illicit forms. . . .

(GA Res. 41/127, 4 December 1986, Article 1)

We condemn the crime of illicit drug trafficking in all its forms. . . .

(Political Declaration, GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex, Article 8)

[The General Assembly] [s]trongly condemns the crime of drug trafficking in all its forms. . . .

(GA Res. 45/149, 18 December 1990, Part I, Article 1; GA Res. 46/103, 16 December 1991, Part I, Article 2)

[The General Assembly] [r]eiterates its condemnation of the crime of drug trafficking in all its forms. . . .

(GA Res. 47/102, 16 December 1992, Part I, Article 2; GA Res. 48/112, 20 December 1993, Part II, Article 1)

147 There are also many statements reflecting an awareness that trafficking threatens essential aspects of the purposes and principles of the United Nations. Drug trafficking has been recognized as a threat to:

health and well-being (e.g., GA Res. 36/132, 14 December 1981; GA Res. 39/141, 14 December 1984, Annex; GA Res. 40/122, 13 December 1985; GA Res. 41/127, 4 December 1986; GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

political, economic, social and cultural structures (e.g., GA Res. 42/113, 7 December 1987; GA Res. 43/122, 8 December 1988; GA Res. 44/141, 15 December 1989; GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex; GA Res. 45/149, 18 December 1990; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

vités connexes, Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe, art. 2)

[L'Assemblée générale] [c]ondamne sans équivoque tous les aspects du trafic illicite des drogues . . .

(Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986, art. 1)

Nous condamnons sous toutes ses formes le délit que constitue le trafic illicite de la drogue . . .

(Déclaration politique, Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe, art. 8)

[L'Assemblée générale] [c]ondamne énergiquement le trafic de drogues sous toutes ses formes . . .

(Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990, partie I, art. 1; Rés. AG 46/103, 16 décembre 1991, partie I, art. 2)

[L'Assemblée générale] [c]ondamne de nouveau le trafic de drogues sous toutes ses formes . . .

(Rés. AG 47/102, 16 décembre 1992, partie I, art. 2; Rés. AG 48/112, 20 décembre 1993, partie II, art. 1)

En outre, de nombreuses déclarations dénotent une sensibilisation au fait que le trafic des drogues menace des aspects essentiels des buts et des principes des Nations Unies, notamment:

la santé et le bien-être (par exemple, Rés. AG 36/132, 14 décembre 1981; Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe; Rés. AG 40/122, 13 décembre 1985; Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986; Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

les structures politiques, économiques, sociales et culturelles (par exemple, Rés. AG 42/113, 7 décembre 1987; Rés. AG 43/122, 8 décembre 1988; Rés. AG 44/141, 15 décembre 1989; Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe; Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

development (e.g., GA Res. 38/122, 16 December 1983; GA Res. 39/141, 14 December 1984, Annex; GA Res. 40/122, 13 December 1985; GA Res. 41/127, 4 December 1986; GA Res. S-17/2, 23 February 1990, Annex; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

political and economic stability (e.g., GA Res. 40/122, 13 December 1985; GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. 45/149, 18 December 1990; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

national security (e.g., GA Res. 36/132, 14 December 1981; GA Res. 38/122, 16 December 1983; GA Res. 40/122, 13 December 1985; GA Res. 41/127, 4 December 1986; GA Res. 42/113, 7 December 1987; GA Res. 43/122, 8 December 1988; GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. 45/149, 18 December 1990; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

sovereignty (e.g., GA Res. 39/141, 14 December 1984, Annex; GA Res. 40/121, 13 December 1985; GA Res. 44/142, 15 December 1989; GA Res. 45/149, 18 December 1990; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997; GA Res. 52/92, 26 January 1998);

human rights (e.g., GA Res. 44/39, 4 December 1989; GA Res. 49/168, 24 February 1995);

and

democratic institutions (e.g., GA Res. 40/121, 13 December 1985; GA Res. 41/127, 4 December 1986; GA Res. 42/113, 7 December 1987; GA Res. 43/122, 8 December 1988; GA Res. 44/141, 15 December 1989; GA Res. 49/168, 24 February 1995; GA Res. 51/64, 28 January 1997).

As a basis for comparison, the Article of the *Declaration on Measures to Eliminate Interna-*

le développement (par exemple, Rés. AG 38/122, 16 décembre 1983; Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe; Rés. AG 40/122, 13 décembre 1985; Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986; Rés. AG S-17/2, 23 février 1990, annexe; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

la stabilité politique et économique (par exemple, Rés. AG 40/122, 13 décembre 1985; Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

la sécurité nationale (par exemple, Rés. AG 36/132, 14 décembre 1981; Rés. AG 38/122, 16 décembre 1983; Rés. AG 40/122, 13 décembre 1985; Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986; Rés. AG 42/113, 7 décembre 1987; Rés. AG 43/122, 8 décembre 1988; Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

la souveraineté (par exemple, Rés. AG 39/141, 14 décembre 1984, annexe; Rés. AG 40/121, 13 décembre 1985; Rés. AG 44/142, 15 décembre 1989; Rés. AG 45/149, 18 décembre 1990; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997; Rés. AG 52/92, 26 janvier 1998);

les droits de l'homme (par exemple, Rés. AG 44/39, 4 décembre 1989; Rés. AG 49/168, 24 février 1995);

et

les institutions démocratiques (par exemple, Rés. AG 40/121, 13 décembre 1985; Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986; Rés. AG 42/113, 7 décembre 1987; Rés. AG 43/122, 8 décembre 1988; Rés. AG 44/141, 15 décembre 1989; Rés. AG 49/168, 24 février 1995; Rés. AG 51/64, 28 janvier 1997).

À des fins de comparaison, rappelons que l'article de la *Déclaration sur les mesures visant à éli-*

tional Terrorism that declares the acts, methods and practices of terrorism to be contrary to the purposes and principles of the United Nations states that these “may pose a threat to international peace and security, jeopardize friendly relations among States, hinder international cooperation and aim at the destruction of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society” (Article 2). Since the United Nations has explicitly recognized that the traffic in illicit drugs may pose a similar threat, I think it is reasonable to infer that this activity is also contrary to the purposes and principles of the United Nations.

149 This conclusion is strengthened by the recognition that illicit drug trafficking is, to an increasingly significant extent, linked to other acts which are contrary to the purposes and principles of the United Nations. That organization has recognized that trafficking in illicit drugs is directly and indirectly responsible for grave human rights violations. Its growing links to international terrorism clearly indicate that drug money is used to support terrorist activity. The international community has recently recognized this in the *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* by stating that:

2. The States Members of the United Nations reaffirm that acts, methods and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations; they declare that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations. . . [Emphasis added.]

150 The statements of the United Nations and the international community lead inexorably to the conclusion that those engaged in trafficking in illicit drugs are responsible, directly or indirectly, for harms that are so widespread and so severe that they undermine the very purposes and principles upon which the United Nations is based. It follows that their actions must be considered “acts contrary to the purposes and principles of the United

miner le terrorisme international qui énonce que les actes, méthodes et pratiques terroristes violent gravement les buts et principes des Nations Unies ajoute qu’ils «peuvent constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales, compromettre les relations amicales entre les États, entraver la coopération internationale et viser à l’anéantissement des droits de l’homme, des libertés fondamentales et des bases démocratiques de la société» (art. 2). Les Nations Unies ayant expressément reconnu que le trafic des drogues illicites peut constituer une menace du même ordre, je crois qu’il est raisonnable de conclure que cette activité est également contraire à ses buts et à ses principes.

Cette conclusion est renforcée en outre par la reconnaissance du fait que le trafic des drogues illicites est de plus en plus lié à d’autres agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. L’Organisation des Nations Unies a déclaré que le trafic des drogues illicites est directement et indirectement à l’origine de graves violations des droits de l’homme. Les liens de plus en plus étroits entre ce trafic et le terrorisme international indiquent clairement que les narcodollars servent à financer l’activité terroriste. La communauté internationale l’a récemment reconnu dans la *Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international* en affirmant ce qui suit:

2. Les États Membres de l’Organisation des Nations Unies réaffirment que les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies; ils déclarent que sont également contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, pour les personnes qui s’y livrent sciemment, le financement et la planification d’actes de terrorisme et l’incitation à de tels actes . . . [Je souligne.]

Les déclarations des Nations Unies et de la communauté internationale mènent inexorablement à la conclusion que ceux qui se livrent au trafic des drogues illicites sont responsables, directement ou indirectement, de maux d’une ampleur telle et d’une gravité telle qu’ils sapent les buts et les principes mêmes sur lesquels se fondent les Nations Unies. Il s’ensuit que leurs actes doivent être considérés comme des «agissements contraires aux

Nations” and thus come within the exclusion set out in Article 1F(c) of the *Refugee Convention*.

There remains the problem of distinguishing which acts within the broad category of illicit drug trafficking constitute acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. The UN General Assembly has condemned “drug trafficking in all its illicit forms”, including production, processing, marketing and consumption (e.g., GA Res. 41/127, 4 December 1986). However, I believe it is necessary to draw some distinctions based on the type and scale of activities. It is those actually engaged in trafficking who reap most of the profits, cause the greatest harm and therefore bear the greatest responsibility for perpetuating the illicit trade. Those who are merely consumers are often victims themselves and do not bear the same responsibility. The *Illicit Traffic Convention* recognizes this distinction by treating production, processing, distribution and sale differently from possession, purchase or cultivation for personal consumption for the purposes of offences and sanctions (Article 3).

The *Illicit Traffic Convention* also provides some guidance with respect to distinguishing particularly serious trafficking offences. Article 3(5) outlines a number of “factual circumstances which make the commission of the offences established in accordance with paragraph 1 of this article particularly serious”:

- (a) The involvement in the offence of an organized criminal group to which the offender belongs;
- (b) The involvement of the offender in other international organized criminal activities;
- (c) The involvement of the offender in other illegal activities facilitated by commission of the offence;

but aux principes des Nations Unies» et ils sont donc visés par l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*.

Reste la difficulté de déterminer quels actes, au sein de la catégorie générale du trafic des drogues illicites, constituent des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. L'Assemblée générale des Nations Unies a condamné «tous les aspects du trafic illicite des drogues», y compris la production, la transformation, la commercialisation et la consommation (par exemple, Rés. AG 41/127, 4 décembre 1986). Je crois toutefois qu'il est nécessaire d'établir certaines distinctions en fonction de la nature et de l'ampleur des activités. Ce sont les personnes qui se livrent de fait au trafic de la drogue qui touchent la plus grande partie des profits, causent les dommages les plus importants et donc sont responsables au premier chef de la perpétuation de ce commerce illicite. Les simples consommateurs sont souvent eux-mêmes des victimes et ne sauraient se voir imputer la même responsabilité. La *Convention contre le trafic illicite* reprend cette distinction en traitant la production, la transformation, la distribution et la vente différemment de la détention, de l'achat ou de la culture destinés à la consommation personnelle lorsqu'il s'agit des infractions et des sanctions (art. 3).

La *Convention contre le trafic illicite* contient également certains éléments permettant de discerner des infractions particulièrement graves liées au trafic. Le paragraphe (5) de l'art. 3 énonce un certain nombre de «circonstances factuelles conférant une particulière gravité aux infractions établies conformément au paragraphe 1 du présent article»:

- a) La participation à la commission de l'infraction d'une organisation de malfaiteurs à laquelle l'auteur de l'infraction appartient;
- b) La participation de l'auteur de l'infraction à d'autres activités criminelles organisées internationales;
- c) La participation de l'auteur de l'infraction à d'autres activités illégales facilitées par la commission de l'infraction;

151

152

(d) The use of violence or arms by the offender;

(e) The fact that the offender holds a public office and that the offence is connected with the office in question;

(f) The victimization or use of minors;

(g) The fact that the offence is committed in a penal institution or in an educational institution or social service facility or in their immediate vicinity or in other places to which school children and students resort for educational, sports and social activities;

(h) Prior conviction, particularly for similar offences, whether foreign or domestic, to the extent permitted under the domestic law of a Party.

d) L'usage de la violence ou d'armes par l'auteur de l'infraction;

e) Le fait que l'auteur de l'infraction assume une charge publique et que l'infraction est liée à ladite charge;

f) La victimisation ou l'utilisation de mineurs;

g) Le fait que l'infraction a été commise dans un établissement pénitentiaire, dans un établissement d'enseignement, dans un centre de services sociaux ou dans leur voisinage immédiat ou en d'autres lieux où des écoliers et des étudiants se livrent à des activités éducatives, sportives ou sociales;

h) Dans la mesure où le droit interne d'une Partie le permet, les condamnations antérieures, en particulier pour des infractions analogues, dans le pays ou à l'étranger.

153 To this list of factors to be considered, I would add the nature and quantity of the drugs involved. The International Law Commission's draft code that included illicit traffic in narcotics as an international crime (*Draft Articles on the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind*, Article 25(1)) referred to trafficking on a large scale; of course it will be a question of interpretation in each case whether the trafficking at issue is "on a large scale". The commentary of the International Law Commission on this article distinguishes between "isolated or individual activities of small dealers" and "large-scale, organized operations" (*Report of the International Law Commission on the work of its forty-second session*, UN Doc. A/45/10, in the *Yearbook of the International Law Commission 1990*, vol. II, Part Two, 1, at p. 30).

J'ajouterais à cette liste de facteurs à prendre en considération la nature et la quantité des drogues en cause. Le projet de code de la Commission du droit international qui qualifie le trafic illicite des stupéfiants de crime international (*Projet d'articles du Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*, par. 25(1)) renvoie au trafic pratiqué sur une vaste échelle. Évidemment, la question de savoir si, dans un cas donné, le trafic est pratiqué sur «une vaste échelle» est une question d'interprétation. Dans le commentaire relatif à cet article, la Commission du droit international établit une distinction entre «des activités isolées ou individuelles de petits revendeurs» et «des opérations bien organisées, d'une grande envergure» (*Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-deuxième session*, Doc. NU A/45/10, dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1990*, vol. II, Partie 2, 1, à la p. 30).

154 In this case, the appellant was a participant in an organized group trafficking in heroin. Heroin is thought to be the most harmful of illicit narcotic drugs (*World Drug Report*, *supra*). Obviously its use and trafficking are a matter of particularly grave concern. At the time the arrests were made, the group with which the appellant was associated held heroin with a street value of approximately \$10 million. This was clearly a major operation, and the appellant was an important participant in

Dans la présente espèce, l'appellant faisait partie d'un groupe organisé se livrant au trafic de l'un des stupéfiants illicites les plus nocifs, l'héroïne (*World Drug Report*, *op. cit.*). De toute évidence, la consommation et le trafic de cette substance suscitent des inquiétudes particulièrement graves. Au moment des arrestations, le groupe auquel l'appellant était associé avait en sa possession une quantité d'héroïne dont la valeur marchande était d'environ 10 millions de dollars. Il s'agissait mani-

that operation. These facts, in my opinion, clearly indicate the seriousness of the appellant's crime. Therefore, while not every domestic narcotics offence will provide a basis for exclusion under Article 1F(c) of the *Refugee Convention*, this appellant should, as a result of his actions, be excluded. He trafficked on a large scale in the most debilitating of drugs. He abused his status in Canada and jeopardized the lives, health and welfare of many. There is no reason why Canadians should be burdened with his continued presence. He has demonstrated his danger to Canadian society and indeed to the international community. He should not remain in Canada.

(7) Remedies Available Prior to Deportation

During the appeal, concern was expressed that the appellant or another individual excluded by Article 1F could face a risk of torture, execution or other serious human rights violation upon being deported to his country of origin. It was said that no effective remedy was available to prevent his deportation should such a risk exist. It was suggested that the absence of a remedy, would give rise to a serious injustice and would involve Canada in a breach of its legal obligations under various international instruments. In particular, Canada would be failing to meet its obligations under the *Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Can. T.S. 1987 No. 36, not to expel or return a person to a state where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture (Article 3(1)) and similar obligations in the *Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions* (E/RES/1989/65, 24 May 1989, Article 5) and the *United Nations Declaration on the Protection*

festement d'une opération d'envergure, et l'appellant y jouait un rôle important. Selon moi, ces faits établissent nettement la gravité du crime perpétré par l'appellant. En conséquence, même si toutes les infractions liées aux stupéfiants incriminées par la loi canadienne ne permettront pas d'invoquer l'exclusion prévue à la section Fc) de l'article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*, les actes commis par l'appellant, eux, devraient justifier son exclusion. L'appellant a pratiqué sur une vaste échelle le trafic de l'une des drogues les plus débilantes. Il a abusé de son statut au Canada et a mis en danger la vie, la santé et le bien-être de nombreuses personnes. Aucun motif ne justifie que les Canadiens souffrent plus longtemps sa présence. Il a fait la preuve du danger qu'il représente pour la société canadienne, ainsi que pour la communauté internationale. Il ne devrait pas demeurer au Canada.

(7) Recours susceptibles d'être exercés avant l'expulsion

Pendant l'audition du pourvoi, on a dit craindre que l'appellant, ou toute autre personne exclue en application de la section F de l'article premier, ne soit exposé à la torture ou ne risque l'exécution ou d'autres violations graves des droits de la personne s'il est expulsé vers son pays d'origine. On a affirmé qu'aucun recours efficace ne pouvait être exercé pour empêcher l'expulsion si l'appellant était exposé à un tel risque. On a laissé entendre que l'absence de tout recours causerait une grave injustice et emporterait la violation, par le Canada, de ses obligations juridiques aux termes de divers instruments internationaux. Plus particulièrement, le Canada manquerait à l'obligation qu'il a contractée aux termes de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, R.T. Can. 1987 n° 36, de ne pas expulser une personne vers un autre État lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture (par. 3(1)), ainsi qu'à des obligations semblables prévues par les *Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions* (E/RES/1989/65, 24 mai 1989, art. 5) et la *Déclaration sur la protection de toutes les per-*

of All Persons from Enforced Disappearance, Article 8.

sonnes contre les disparitions forcées des Nations Unies, art. 8.

156 Although these issues are a valid cause for serious concern, they do not directly arise in this appeal. It was suggested to the Court that these concerns could be dealt with by adopting a “balancing” approach to the exclusion clauses in Article 1F. Such an approach would not be appropriate in light of the nature and wording of that article.

Bien que ces questions suscitent à juste titre de vives inquiétudes, elles ne font pas directement l’objet du présent pourvoi. On a soutenu que notre Cour pourrait en tenir compte en adoptant une méthode dite de «pondération» pour interpréter l’exclusion prévue à la section F de l’article premier. Le recours à une telle méthode ne serait pas approprié en l’espèce vu la nature et le libellé de cette disposition.

157 In the context of the present appeal, it is neither necessary nor desirable to examine in detail the remedies that are presently available to an individual facing deportation nor to suggest the particular form that such a remedy should take. However, it would be unthinkable if there were not a fair hearing before an impartial arbiter to determine whether there are “substantial grounds for believing” that the individual to be deported would face a risk of torture, arbitrary execution, disappearance or other such serious violation of human rights. In light of the grave consequences of deportation in such a case, there must be an opportunity for a hearing before the individual is deported, and the hearing must comply with all of the principles of natural justice. As well, the individual in question ought to be entitled to have the decision reviewed to ensure that it did indeed comply with those principles. These protections should be available whether or not the individual is excluded from claiming status as a refugee, to avoid unacceptably harsh consequences arising from the exclusion.

Dans le cadre du présent pourvoi, il n’est ni nécessaire ni souhaitable d’examiner en détail les recours que peut actuellement exercer la personne susceptible d’être expulsée ni de suggérer quelle forme devrait prendre un tel recours. Cependant, il serait impensable qu’une audience équitable n’ait pas lieu devant un arbitre impartial pour déterminer s’il y a des «motifs sérieux de croire» que la personne visée par la mesure d’expulsion risque la torture, l’exécution arbitraire, la disparition ou une autre violation grave des droits de la personne. Vu la gravité des conséquences de l’expulsion dans un tel cas, l’intéressé doit avoir l’occasion d’être entendu avant son expulsion, et l’audience doit être tenue conformément aux principes de la justice naturelle. De même, l’intéressé a droit au contrôle judiciaire de la décision rendue pour s’assurer qu’elle est bien conforme à ces principes. Ces garanties devraient s’appliquer que l’intéressé soit exclu du statut de réfugié ou non, afin d’éviter que l’exclusion n’ait des conséquences sévères inadmissibles.

III. Conclusion

III. Conclusion

158 In the result I would dismiss the appeal.

En définitive, je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

Appeal allowed, CORY and MAJOR JJ. dissenting.

Pourvoi accueilli, les juges CORY et MAJOR sont dissidents.

Solicitors for the appellant: Waldman & Associates, Toronto.

Procureurs de l’appelant: Waldman & Associates, Toronto.

Solicitor for the respondent: George Thomson, Toronto.

Procureur de l’intimé: George Thomson, Toronto.

*Solicitor for the intervener: David Matas,
Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant: David Matas,
Winnipeg.*