

A-535-93

Veluppillai Pushpanathan (Pushpanathan Veluppillai) (Appellant)

v.

The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)

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

Court of Appeal, Stone, Strayer and Linden J.J.A.—Toronto, November 15; Ottawa, December 19, 1995.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Appeal from dismissal of application for judicial review of IRB decision appellant, convicted of conspiracy to traffic in narcotic after arrival in Canada, excluded from claiming Convention refugee status under UN Convention Relating to Status of Refugees, Art. 1F(c), as guilty of acts contrary to purposes, principles of UN — Art. 1F(c) applies to acts committed by refugee claimant after arrival in Canada — Can apply to person already convicted of such acts — Can apply to person in respect of acts not committed on behalf of state — Conspiring to traffic in narcotics contrary to purposes, principles of UN.

Construction of statutes — UN Convention Relating to Status of Refugees, Art. 1F incorporated verbatim into Immigration Act — Appropriate to look at other provisions of Convention — Travaux préparatoires not helpful as unclear what text under discussion — Hazardous to assume meaning attributed to text by one or two delegations reflecting collective intention — Given nature of multilateral conventions, assumption every provision having distinct purpose, meaning — Where unresolved ambiguity, construction most agreeable to justice, reason should prevail.

This was an appeal from the dismissal of an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board decision that the appellant was excluded from entitlement to claim the status of Convention refugee by virtue of *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, Article 1F(c). The appellant, a citizen of Sri Lanka, claimed Convention refugee status when he arrived in Canada in 1985. In 1987 he was among eight individ-

A-535-93

Veluppillai Pushpanathan (Pushpanathan Veluppillai) (appellant)

c.

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (intimé)

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

Cour d'appel, juges Stone, Strayer et Linden, J.C.A.—Toronto, 15 novembre; Ottawa, 19 décembre 1995.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Appel du rejet d'une demande de contrôle judiciaire relative à une décision de la CISR selon laquelle l'appellant, reconnu coupable de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant après son arrivée au Canada, ne pouvait revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention en vertu de l'art. 1F(c) de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés, car il était coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes de l'ONU — L'art. 1F(c) s'applique aux actes commis par le revendicateur du statut de réfugié après son arrivée au Canada — Il peut s'appliquer à une personne déjà reconnue coupable de tels actes — Il peut s'appliquer à une personne à l'égard d'actes non commis pour le compte d'un Etat — Le fait de comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants est contraire aux buts et aux principes de l'ONU.

Interprétation des lois — L'art. 1F de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés est reprise textuellement dans la Loi sur l'immigration — Il convient d'examiner d'autres dispositions de la Convention — Les travaux préparatoires ne sont pas utiles, car ils n'indiquent pas clairement de quel texte il est question — Il est risqué de présumer que le sens qu'attribuent à un texte une ou deux délégations reflète l'intention collective — Vu la nature des conventions multilatérales, on peut présumer que toute disposition a un but et un sens distincts — En cas d'ambiguïté non résolue, l'interprétation la plus conforme à la justice et à la raison doit prévaloir.

Il s'agissait d'un appel du refus d'une demande de contrôle judiciaire relative à une décision par laquelle la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avait décrété que l'appellant n'avait pas le droit de solliciter le statut de réfugié au sens de la Convention en vertu de la section Fc) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. L'appellant, citoyen du Sri Lanka, avait sollicité le statut de réfugié au

uals arrested on charges of conspiracy to traffic in a narcotic. The group held heroin with a street value of ten million dollars. He was convicted and sentenced to eight-years' imprisonment. Article 1F provides that the Convention does not apply to any person who there are serious reasons for considering that: (a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity; (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. The Trial Judge found that the Board had reasonably concluded that the appellant fell within Article 1F(c) 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 Article 1F(c) to exclude from refugee status an individual guilty of a serious *Narcotic Control Act* offence committed in Canada?

The issues were whether Article 1F(c) applies to: (1) acts committed by a refugee claimant in the country of refuge after his arrival there; (2) a person already convicted of such acts; (3) a person in respect of acts not committed on behalf of a state or government; and (4) whether conspiring to traffic in narcotics is an act contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Held, the appeal should be dismissed; the answer to the stated question was "No".

Since Article 1F of the Convention was adopted *verbatim* in the *Immigration Act*, it was appropriate in interpreting that section to look at other provisions of the Convention, even though not incorporated into the Act. Other means of interpretation of a treaty, i.e. expressions of intention, might also be used, but here the *travaux préparatoires* were not clear as to exactly what text was under discussion. Also it is hazardous to assume that the meaning attributed to a text by one or two delegations in a multilateral international negotiation necessarily reflects the collective intention. It is safer to place the most emphasis on the final text. The drafting of multilateral conventions by the UN often lacks the discipline and cohesion imposed on the drafters of domestic Canadian laws. It is not surprising to find overlapping provisions without internal guidance as to which is paramount. It must be assumed that every provision was intended to have some distinct purpose and meaning unless it is impossible to

sens de la Convention à son arrivée au Canada en 1985. En 1987, il était au nombre de huit personnes arrêtées sous des chefs de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant. Le groupe détenait une quantité d'héroïne ayant une valeur marchande d'une dizaine de millions de dollars. L'appelant avait été reconnu coupable et condamné à huit années d'emprisonnement. La section F de l'article premier dispose que la Convention ne s'applique pas aux personnes dont on a 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; 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. Le juge de première instance a déterminé que la Commission avait conclu de manière raisonnable que l'appelant tombait sous le coup de section Fc) de l'article premier, et il a certifié ce qui suit comme question grave de portée générale à examiner par la Cour: la section du statut de réfugié commet-elle une erreur de droit en interprétant la section Fc) de l'article premier 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?

Les questions en litige étaient celles de savoir si la section Fc) de l'article premier s'applique: (1) aux actes que commet un revendicateur du statut de réfugié au sein du pays d'accueil après son arrivée dans ce dernier; (2) à une personne déjà reconnue coupable de tels actes; (3) à une personne à l'égard d'actes non commis pour le compte d'un État ou d'un gouvernement; et (4) si l'acte consistant à comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants est contraire aux buts et aux principes des Nations Unies.

Arrêt: l'appel doit être rejeté; la réponse à la question énoncée était «non».

Étant donné que la section F de l'article premier de la Convention a été reprise textuellement dans la *Loi sur l'immigration*, il convenait, en interprétant cette disposition, d'examiner d'autres dispositions de la Convention, même si elles ne figuraient pas dans la Loi. Il est possible de prendre en considération aussi d'autres moyens d'interpréter un traité, c'est-à-dire des déclarations d'intention, mais, en l'espèce, les travaux préparatoires n'indiquaient pas clairement quel était le texte exact dont il était question. De plus, il est risqué de présumer que le sens qu'attribuent à un texte une ou deux délégations dans le cadre d'une négociation internationale multilatérale reflète nécessairement l'intention collective. Il est plus sûr de se concentrer surtout sur le texte définitif. La rédaction, par les Nations Unies, de conventions multilatérales est souvent dénuée de la discipline et de la cohésion imposées aux rédacteurs des lois canadiennes internes. Il n'est pas surprenant de trouver des dispositions qui se chevauchent,

ascribe one. Where there is unresolved ambiguity, the construction most agreeable to reason and justice must prevail.

(1) Article 1F(c) can apply to acts committed by a refugee claimant after his arrival in Canada. Articles 1F(b) and (c) apply to persons before they have attained refugee status. While (b) is confined to acts committed outside the country of refuge, (c) is not expressly so confined. There is no justification for reading such limiting words into (c) when the drafters have not included them. The drafters attached such importance to acts contrary to the purposes and principles of the UN that they were thought to justify an exclusion from refugee status, no matter where or when they were committed. If they had intended to limit the temporal and geographic scope of (c) to that of (b), they would have used the same wording as in (b).

(2) Article 1F(c) can apply to a person already convicted of the acts referred to. Article 1F(c) does not contain the word "committed" and there is a strong inference to be drawn that because that word is used in paragraph (a) and (b) and is absent from (c) that it was not intended to be part of the interpretation of (c). Further, paragraph (c) contains the word "guilty" which is more apt to describe those convicted rather than those only believed to have "committed" a crime but who have not yet been convicted of it.

(3) Article 1F(c) can apply to persons otherwise within its terms even with respect to acts not committed in the name of or on behalf of the state. On its face section F applies to individuals and is in no way qualified by expressions such as "in authority" or "acting on behalf of a State". The concept that international law creates no rights or duties for individuals has been abandoned, at least since the time of the Nuremberg Tribunal. The involvement of the UN in this decade in internal disputes within member states also belies the suggestion that its concerns are confined to acts of governments. The Convention imposes obligations on states, but it is designed to confer benefits on individuals — benefits which may in some cases be denied due to the individual's own past conduct. It may be only in rare cases that an act of an individual can be characterized as contrary to the purposes and principles of the United Nations, given the primary focus of that organization on the conduct of states, but this is a question for consideration in respect of the particular act in question.

sans indications internes quant à celle d'entre elles qui doit primer. Il faut présumer que chaque disposition est conçue pour avoir un objet et un sens particuliers, à moins qu'il soit impossible d'en attribuer un. Lorsqu'il existe une ambiguïté non résolue, l'interprétation la plus conforme à la justice et à la raison doit prévaloir.

(1) La section Fc) de l'article premier peut s'appliquer aux actes commis par un revendicateur du statut de réfugié avant son arrivée au Canada. Les sections Fb) et c) de l'article premier visent des personnes qui n'ont pas le statut de réfugié. Si l'alinéa b) se limite aux actes commis en dehors du pays d'accueil, l'alinéa c) n'est pas expressément limité de la même façon. Rien ne justifie qu'on lise des mots aussi restrictifs à l'alinéa c) quand les rédacteurs n'en ont pas inclus. Les rédacteurs accordaient tant d'importance aux agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies qu'ils ont pensé que ces agissements justifiaient qu'une personne soit exclue du statut de réfugié, indépendamment de l'endroit où du moment où ils avaient été commis. S'ils avaient envisagé de limiter la portée temporelle et géographique de l'alinéa c) à celle de l'alinéa b), les rédacteurs auraient utilisé les mêmes mots qu'à l'alinéa b).

(2) La section Fc) de l'article premier peut s'appliquer à une personne déjà reconnue coupable des actes mentionnés. Cet alinéa ne contient pas le mot «commis» et l'on peut déduire sans trop se tromper qu'étant donné que ce mot apparaît à l'alinéa a) et à l'alinéa b), mais pas à l'alinéa c), il n'était pas envisagé qu'il fasse partie de l'interprétation de l'alinéa c). Par ailleurs, l'alinéa c) contient le mot «coupables», qui est mieux choisi pour décrire les personnes condamnées que celles qui, croit-on seulement, ont «commis» un crime, mais n'ont pas encore été condamnées pour ce dernier.

(3) La section Fc) de l'article premier peut s'appliquer par ailleurs à des individus, et même en rapport avec des actes qui n'ont pas été commis au nom d'un État ou pour le compte de ce dernier. La section F, à première vue, s'applique à des personnes et n'est nuancée d'aucune manière par des mots comme «en situation d'autorité» ou «agissant pour le compte d'un État». La notion que le droit international ne crée aucun droit ou aucune obligation pour des individus a été abandonnée, au moins depuis l'époque du Tribunal de Nuremberg. Dans la présente décennie, la participation de l'ONU à des conflits internes au sein d'États membres contredit aussi la suggestion voulant qu'elle se préoccupe uniquement des actes de gouvernements. La Convention impose aux États des obligations, mais elle est conçue pour conférer des avantages aux individus — des avantages qui, dans certains cas, peuvent être refusés à cause de la conduite passée de l'individu visé. Ce n'est peut-être que dans de rares cas qu'un acte d'un individu peut être qualifié de contraire aux buts et aux principes des Nations Unies, vu l'accent que met cette organisation sur la conduite des États, mais

(4) Conspiring to traffic in narcotics was an act contrary to the purposes and principles of the United Nations. The 1988 *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* is within the purposes of the UN as stated in paragraph 3 of Article 1 of the *Charter of the United Nations*, namely "to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character". Obviously, the UN considers that the drug trade has created an international problem of an economic, social and probably humanitarian character and to that end it requires its members to take the necessary domestic action to control these activities within their borders. This does not mean that when such crimes are prosecuted by a state they have only domestic implications. When the appellant violated a Canadian law which fulfills Canada's obligation under the 1988 Convention, he acted contrary to the principles and purposes of the United Nations. On the facts surrounding his arrest, the Board had every justification for believing that the appellant was a major participant in a very substantial trafficking operation.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
- Charter of the United Nations*, [1945] Can. T.S. No. 7, Arts. 1, 2.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1).
- Narcotic Control Act*, R.S.C., 1985, c. N-1.
- Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, March 25, 1972, [1976] Can. T.S. No. 48.
- Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, March 30, 1961, [1964] Can. T.S. No. 30, Art. 36.
- Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, GA Res. 428 (V), UN GAOR, December 14, 1950, Arts. 2, Annex, Art. 7.
- United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, December 20, 1988, [1990] Can. T.S. No. 42, Art. 3.
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Arts. 1F(a),(b),(c), 33.
- Universal Declaration of Human Rights*, GA Res. 217 A (III), UN GAOR, December 10, 1948, Art. 14.

il s'agit là d'une question qu'il convient d'examiner en rapport avec l'acte particulier dont il est question.

(4) Le fait de comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants était un acte contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. La *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* de 1988 s'inscrit dans le cadre des buts de l'ONU qui sont exposés au paragraphe 3 de l'article premier de la *Charte des Nations Unies*, soit «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire». À l'évidence, l'ONU considère que le commerce de la drogue crée un problème international à caractère économique, social et probablement humanitaire et, à cette fin, elle exige que ses membres prennent les mesures internes qui s'imposent pour lutter contre ces activités au sein de leurs frontières. Cela ne veut pas dire que lorsque les crimes de cette nature sont poursuivis par un État, ils n'ont que des répercussions internes. Lorsque l'appelant a enfreint une loi canadienne qui satisfait à l'obligation imposée au Canada en vertu de la Convention de 1988, il a agi d'une manière contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. La Commission était tout à fait justifiée de croire que l'appelant, au vu des faits entourant son arrestation, avait joué un rôle de premier plan dans une activité de trafic fort importante.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Charte des Nations Unies*, [1945] R.T. Can. n° 7, art. 1, 2.
- Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, 20 décembre 1988, [1990] R.T. Can. n° 42, art. 3.
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fa), b), c), 33.
- Convention unique sur les Stupéfiants de 1961*, 30 mars 1961, [1964] R.T. Can. n° 30, art. 36.
- Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AG NU, 10 décembre 1948, art. 14.
- Loi sur les stupéfiants*, L.R.C. (1985), ch. N-1.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1).
- Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, 25 mars 1972, [1976] R.T. Can. n° 48.
- Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Rés. AG 428 (V), Doc. off. AG NU, 14 décembre 1950, art. 2, annexe, art. 7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.).

CONSIDERED:

United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein, [1989] 1 S.C.R. 1469; (1989), 23 Q.A.C. 182; 96 N.R. 321; 48 C.C.C. (3d) 193.

REFERRED TO:

Thamotharampillai v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 3 F.C. 99; (1994), 77 F.T.R. 114 (T.D.); *Sati v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1994), 26 Imm. L.R. (2d) 160 (F.C.T.D.); *Kabirian v. Canada (Solicitor General)* (1995), 93 F.T.R. 222 (F.C.T.D.); *Atef v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 86; (1995), 89 F.T.R. 13; 27 Imm. L.R. (2d) 82 (F.C.T.D.); *Yasin v. Canada (Secretary of State)*, [1995] A.C.F. No. 976 (T.D.) (QL); *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469; (1981), 121 D.L.R. (3d) 41; 58 C.C.C. (2d) 97; 20 C.R. (3d) 193; 35 N.R. 451; *Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551; (1994), 119 D.L.R. (4th) 253; [1994] 10 W.W.R. 513; 97 Man. R. (2d) 81; 173 N.R. 83; 6 R.F.L. (4th) 290; 79 W.A.C. 81; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321; *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 S.C.R. 620; (1995), 187 N.R. 321; *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.).

AUTHORS CITED

Rikhof, J. "The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.
 United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, September 1979.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1994] 1 C.F. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

États-Unis d'Amérique c. Cotroni; États-Unis d'Amérique c. El Zein, [1989] 1 R.C.S. 1469; (1989), 23 Q.A.C. 182; 96 N.R. 321; 48 C.C.C. (3d) 193.

DECISIONS CITÉES:

Thamotharampillai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1994] 3 C.F. 99; (1994), 77 F.T.R. 114 (1^{re} inst.); *Sati c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 26 Imm. L.R. (2d) 160 (C.F. 1^{re} inst.); *Kabirian c. Canada (Procureur Général)* (1995), 93 F.T.R. 222 (C.F. 1^{re} inst.); *Atef c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 3 C.F. 86; (1995), 89 F.T.R. 13; 27 Imm. L.R. (2d) 82; (C.F. 1^{re} inst.); *Yasin c. Canada (Secrétaire d'Etat)*, [1995] A.C.F. n^o 976 (1^{re} inst.) (QL); *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; (1990), 74 D.L.R. (4th) 449; 45 Admin. L.R. 161; 114 N.R. 81; *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469; (1981), 121 D.L.R. (3d) 41; 58 C.C.C. (2d) 97; 20 C.R. (3d) 193; 35 N.R. 451; *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551; (1994), 119 D.L.R. (4th) 253; [1994] 10 W.W.R. 513; 97 Man. R. (2d) 81; 173 N.R. 83; 6 R.F.L. (4th) 290; 79 W.A.C. 81; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 153 N.R. 321; *Chan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 R.C.S. 620; (1995), 187 N.R. 321; *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.).

DOCTRINE

Nations Unies. Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*. Genève, septembre 1979.
 Rikhof, J. «The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law» (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.
 Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from dismissal of an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board decision that appellant, who had been convicted of conspiracy to traffic in a narcotic after his arrival in Canada, was excluded from entitlement to claim Convention refugee status by virtue of *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, Article 1F(c) as a person with respect to whom there were serious reasons for considering was guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations (*Pushpanathan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 870 (T.D.) (QL)). Appeal dismissed.

COUNSEL:

Lorne Waldman for appellant.
Bonnie J. Boucher and *Joseph Rikhof* for respondent.

SOLICITORS:

Lorne Waldman, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

1 STRAYER J.A.:

Relief Requested

2 This is an appeal from a decision of McKeown J. [[1993] F.C.J. No. 870 (T.D.) (QL)] in which he dismissed an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board (Refugee Division) dated January 25, 1993. While confirming the decision of the Board McKeown J. made possible an appeal of his decision by stating the following as a serious question of general importance for consideration by this Court.

Is it an error of law for the Refugee Division to interpret section F(c) of Article I of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees to exclude from refugee

APPEL du rejet d'une demande de contrôle judiciaire relative à une décision par laquelle la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a décrété que l'appelant, reconnu coupable de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant après son arrivée au Canada, n'avait pas le droit de solliciter le statut de réfugié en vertu de l'article 1F(c) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, en tant que personne dont il y avait de sérieuses raisons de penser qu'elle était coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies (*Pushpanathan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] F.C.J. n° 870 (1^{re} inst.) (QL)). Appel rejeté.

AVOCATS:

Lorne Waldman pour l'appelant.
Bonnie J. Boucher et *Joseph Rikhof* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Lorne Waldman, Toronto, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE STRAYER, J.C.A.:

Redressement demandé

2 Il s'agit d'un appel d'une décision par laquelle le juge McKeown [[1993] F.C.J. n° 870 (1^{re} inst.) (QL)] a rejeté une demande de contrôle judiciaire concernant une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (section du statut de réfugié) datée du 25 janvier 1993. Tout en confirmant la décision de la Commission, le juge McKeown a fait en sorte qu'il soit possible d'interjeter appel de sa décision en énonçant ce qui suit à titre de question grave de portée générale à soumettre à la présente Cour:

[TRADUCTION] La section du statut de 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

status an individual guilty of a serious Narcotic Control Act offence committed in Canada?

Facts

- 3 The appellant, a citizen of Sri Lanka, left that country in May, 1983 and spent nearly two years in India. He then proceeded to Canada by way of France and Italy, arriving here on March 21, 1985 whereupon he made a claim for Convention refugee status. In December, 1987 the appellant was among eight individuals arrested in Toronto on charges of conspiracy to traffic in a narcotic under the *Narcotic Control Act* [R.S.C., 1985, c. N-1]. According to the Board, whose findings of fact are not in dispute here, at the time of the appellant's arrest his group held heroin with a street value of some ten million dollars. Five of the eight were subsequently convicted of conspiracy to traffic in a narcotic, of whom one was the appellant. He received an eight-year sentence and is now on parole.

- 4 The appellant's refugee claim was considered by the Board in the latter part of 1992. In its decision of January 25, 1993 the Board did not deal with the question of whether the appellant had a well-founded fear of persecution should he be returned to Sri Lanka. Instead, the Board determined that he was excluded from entitlement to claim the status of Convention refugee because he is excluded from the protection of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6] by virtue of section F(c) of Article 1 thereof. Article 1 generally defines the term "refugee". Section F of that Article provides as follows:

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

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?

Les faits

- 3 L'appelant, qui est citoyen du Sri Lanka, a quitté ce pays en mai 1983 et a vécu près de deux ans en Inde. Il a ensuite entrepris de se rendre au Canada en passant par la France et l'Italie; il est arrivé au pays le 21 mars 1985, après quoi il a sollicité le statut de réfugié au sens de la Convention. En décembre 1987, l'appelant était au nombre de huit personnes arrêtées à Toronto sous des chefs de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant en vertu de la *Loi sur les stupéfiants* [L.R.C. (1985), ch. N-1]. D'après la Commission, dont les conclusions de fait ne sont pas contestées en l'espèce, au moment de l'arrestation de l'appelant, le groupe dont ce dernier faisait partie détenait une quantité d'héroïne d'une valeur marchande d'une dizaine de millions de dollars. Cinq des huit individus en question, dont l'appelant, ont par la suite été reconnus coupables d'avoir comploté en vue de faire le trafic d'un stupéfiant. L'appelant a écopé d'une peine de huit années d'emprisonnement et se trouve aujourd'hui en liberté conditionnelle.

- 4 La Commission a étudié la revendication du statut de réfugié de l'appelant vers la fin de 1992. Dans sa décision, qui est datée du 25 janvier 1993, la Commission n'a pas analysé la question de savoir si l'appelant craignait avec raison d'être persécuté s'il était renvoyé au Sri Lanka. Elle a plutôt décrété qu'il ne pouvait revendiquer le statut de réfugié au sens de la Convention parce qu'il était exclu de la protection de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] en vertu de la section F(c) de l'article premier de cette dernière. L'article premier définit de manière générale le mot «réfugié». La section F de cet article indique ce qui suit:

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

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.

The *Immigration Act*¹ in effect adopts this language as part of the Act. Subsection 2(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1] of the Act states that the term "Convention refugee"

2. (1) . . .

. . . 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.

The schedule referred to simply contains sections E and F of Article 1 of the Convention, of which section F is quoted above.

5 The Board held that because of his conviction of conspiracy to traffic in a narcotic, the appellant fell within Article 1F(c) as a person who had been found guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. It rejected arguments that Article 1F(c) could not apply to crimes committed within Canada or could not apply to any person other than in respect of acts done as a government official. The Board also found the claimant to be within Article 1F(a). It was subsequently agreed by the parties when before the Trial Division that Article 1F(a) had not been argued before the Board and the Board should not have invoked it. That paragraph is not in issue before us.

6 The appellant sought judicial review before the Trial Division. McKeown J. found that the Board had reasonably concluded that the appellant fell within Article 1F(c). He found that there was evidence before the Board upon which it could reason-

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.

La *Loi sur l'immigration*¹ adopte en fait le texte qui précède dans le cadre de la Loi. Le paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1] de cette dernière indique ce qui suit au sujet de l'expression «réfugié au sens de la Convention»:

2. (1) . . .

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.

L'annexe en question contient simplement les sections E et F de l'article premier de la Convention; la section F a été citée plus tôt.

5 La Commission a statué qu'étant donné qu'il avait été déclaré coupable de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant, l'appellant tombait sous le coup de la section Fc) de l'article premier en tant que personne s'étant rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Elle a rejeté les arguments selon lesquels la section Fc) de l'article premier ne pouvait s'appliquer aux crimes commis au Canada ou uniquement à une personne ayant commis des actes en tant que représentant de l'État. La Commission a également conclu que le demandeur tombait sous le coup de la section Fa) de l'article premier. Les parties ont convenu par la suite, devant la Section de première instance, que ledit alinéa n'avait pas été débattu devant la Commission et que celle-ci n'aurait pas dû l'invoquer. L'alinéa en question n'est pas en litige en l'espèce.

6 L'appellant a demandé que l'affaire soit soumise à un contrôle judiciaire devant la Section de première instance. Le juge McKeown a statué que la Commission avait conclu de manière raisonnable que l'appellant tombait sous le coup de la section Fc) de l'arti-

ably have concluded that the suppression of traffic in illicit drugs is part of the purposes and principles of the United Nations. Nor did he consider that Article 1F(c) should be limited in its application to persons in a governmental or analogous position. I understand him to imply that the gravity of the offence in question had a bearing on whether there could be said to be "serious reasons for considering that" the appellant was guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

- 7 In his appeal to this Court the appellant alleges various errors in the conclusions of the Trial Division, essentially alleged errors of law in the interpretation of the Convention and the *Immigration Act* in respect of the circumstances of his case.

Issues

- 8 The various points raised in written and oral argument by the parties may be summarized as involving the following issues.

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

It should also be noted what is not in issue. As indicated above, there has never been a finding that this appellant has reasonable grounds to fear perse-

cle premier. Il a décrété que des éléments de preuve soumis à la Commission permettaient raisonnablement de conclure que la suppression du trafic de drogues illicites fait partie des buts et principes des Nations Unies. Le juge n'a pas non plus conclu que la section Fc) de l'article premier devait se limiter dans son application aux personnes occupant un poste gouvernemental ou analogue. Selon moi, le juge sous-entend que la gravité de l'infraction en question avait un rapport avec la question de savoir si l'on pouvait dire qu'il y avait de «sérieuses raisons de penser que» l'appelant était coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Dans son appel auprès de la présente Cour, l'appelant allègue que les conclusions de la Section de première instance comportent diverses erreurs, essentiellement de présumées erreurs de droit dans l'interprétation de la Convention et de la *Loi sur l'immigration* relativement aux circonstances de l'espèce.

Les points en litige

Les quatre questions qui suivent résument les divers points que les parties ont soulevés dans leur argumentation écrite et orale:

- 1) La section Fc) 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 Fc) de l'article premier peut-elle s'appliquer à une personne déjà reconnue coupable de tels actes?
- 3) La section Fc) 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?
- 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?

Il convient aussi de signaler ce qui n'est pas en litige. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus, il n'a jamais été conclu que l'appelant a des motifs raisonnables

cution within the meaning of the Convention if he is returned to Sri Lanka. The present proceedings do not address the issue of forcible return which would have to be considered, if ever, in other proceedings. If there are Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] arguments to be made in such an eventuality, as counsel suggests, these are not for consideration now. Nor does this proceeding involve a further punishment for "guilt" in the commission of an act contrary to the purposes and principles of the UN, above and beyond the punishment already visited upon the appellant pursuant to his *Narcotic Control Act* conviction. If this were a proceeding involving, in effect, conviction and punishment, then other standards might arguably be brought to bear concerning the precision or lack thereof with which the "crime" of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations is defined. However, the effect of a finding that a refugee claimant falls within Article 1F(c) is not conviction and punishment but his exclusion from special treaty entitlement to protection from a country to which he has no past attachment.

- 9 It should also be noted that apart from the application of Article 1F(c) to a drug offence in this case, the Trial Division has on several occasions come to a similar conclusion.² It appears that this is the first occasion for this Court to address the precise issue.

Conclusion

Principles of Interpretation

- 10 Before addressing the specific issues raised it may be useful to comment on the proper approach to interpreting a statute obviously intended to imple-

de craindre d'être persécuté au sens de la Convention s'il est renvoyé au Sri Lanka. La présente procédure ne traite pas de la question d'un retour forcé, qu'il faudrait prendre en considération, si tel était le cas, dans d'autres procédures. S'il existe des arguments fondés sur la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] qui doivent être invoqués dans une telle éventualité, comme l'avocat le laisse entendre, il ne sont pas à examiner pour le moment. La présente procédure ne comporte pas non plus une peine supplémentaire pour s'être rendu «coupable» d'un agissement contraire aux buts et aux principes de l'O.N.U., une peine qui s'ajouterait à celle déjà infligée à l'appelant à la suite de sa condamnation en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*. S'il s'agissait ici d'une procédure comportant, en fait, une condamnation et une peine, on pourrait alors faire valoir d'autres critères au sujet de la précision—ou de l'imprécision—avec laquelle est défini le «crime» d'avoir commis des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Toutefois, le fait de conclure qu'un revendicateur du statut de réfugié tombe sous le coup de la section Fc) de l'article premier ne se solde pas par une condamnation et une peine, mais par l'exclusion de cet individu d'une admissibilité spéciale, prévue par traité, à la protection d'un pays avec lequel il n'a pas d'attaches antérieures.

- 9 Il faut signaler aussi qu'indépendamment de l'application de la section Fc) de l'article premier à une infraction relative à la drogue en l'espèce, la Section de première instance est arrivée à plusieurs reprises à une conclusion similaire². Il semble qu'il s'agisse ici de la première occasion qui soit donnée à la Cour de se pencher sur cette question précise.

Conclusion

Principes d'interprétation

- 10 Avant d'analyser les questions précises qui ont été soulevées, il peut être utile de faire quelques observations sur la manière convenable d'interpréter une

ment an international treaty. Counsel for the appellant devoted an inordinate amount of space in his factum to instructing the Court on this subject. But it was never in dispute, I believe, that while Canadian courts must respect domestic law where it is clearly inconsistent with a treaty to which this country is a party, where there is no clear conflict a court should try to give domestic law a meaning which is consistent with Canada's international obligations. This may lead the court into using interpretative aids as to the meaning of the treaty being implemented even where such aids might not be available for the simple interpretation of a domestic statute. Where a statute incorporates a treaty, it is treaty interpretation rules which should apply.³ (Having said this it may be observed that the difference in techniques of interpretation as between treaties and statutes has, in recent years, become somewhat attenuated in Canada with a growing resort to *travaux préparatoires* even in the interpretation of statutes.)⁴

11 While the Court should therefore use the arguably more relaxed rules of treaty interpretation for ascertaining the meaning of the *Immigration Act* where it seeks to implement a treaty, in the present circumstances one would in any event be led to the interpretation of the meaning of section F of Article 1 of the Convention since it has been adopted *verbatim* in the statute. It is also appropriate if necessary, in interpreting that section, to look at other provisions of the Convention which, though not incorporated in the *Immigration Act*, may assist in the interpretation of section F of Article 1.⁵

12 It is also accepted that in interpreting a treaty-implementing statute one may have regard to the treaty and the means for its interpretation even if the implementing statute is not on its face ambiguous.⁶ But 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. This has particular rel-

loi qui vise manifestement à appliquer un traité international. L'avocat de l'appelant a consacré une grande part de son mémoire à renseigner la Cour sur le sujet. Mais il n'a jamais été contesté, je crois, que si les tribunaux canadiens sont tenus de se conformer à une loi interne lorsque celle-ci est clairement incompatible avec un traité signé par le Canada, en l'absence de conflit évident, un tribunal devrait essayer de donner au droit national un sens qui est conforme aux obligations internationales du Canada. Cela peut amener le tribunal en question à utiliser des aides explicatives au sujet du sens à donner au traité qui est appliqué, même si ces aides ne permettent peut-être pas d'interpréter simplement une loi nationale. Lorsqu'une loi intègre un traité, ce sont les règles d'interprétation des traités qui devraient s'appliquer³. (Cela étant dit, il est possible de faire remarquer que la différence de techniques d'interprétation entre les traités et les lois s'est quelque peu atténuée au Canada ces dernières années, à cause d'un recours croissant aux travaux préparatoires, même pour l'interprétation de lois⁴.)

11 Si la Cour devrait donc utiliser les règles d'interprétation des traités, plus souples pourrait-on soutenir, pour déterminer le sens qu'a la *Loi sur l'immigration* lorsqu'elle vise à appliquer un traité, dans les circonstances actuelles on serait de toute façon mené à l'interprétation du sens de la section F de l'article premier de la Convention vu que cette disposition a été adoptée textuellement dans la loi. En interprétant cette section, il convient aussi, s'il le faut, d'examiner d'autres dispositions de la Convention qui, bien que ne figurant pas dans la *Loi sur l'immigration*, peuvent aider à interpréter la section F de l'article premier⁵.

12 Il est également admis qu'en interprétant une loi d'application d'un traité, il est possible de prendre en considération le traité lui-même et les moyens de l'interpréter, et ce, même si la loi d'application ne suscite pas à première vue d'ambiguïté⁶. Cependant, 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

evance to the lengthy invocation, by counsel on both sides of this case, of the *travaux préparatoires* of the Convention. Counsel for the appellant himself⁷ recognized that *travaux préparatoires* are normally far from determinative and he suggested this should be even more so the situation where the interpretation of a human rights treaty is involved. In the present case I have read the *travaux préparatoires* referred to and I find them completely unhelpful. It is difficult to understand fully the committee discussions of the earlier drafts of section F of Article 1 because in the excerpts provided it is not clear what was the exact text under discussion. Further, much of the discussion appears to relate to the contents of what became Article 1F(b) without specific reference to Article 1F(c). Also it is hazardous to assume that the meaning attributed to a text by one or two delegations in a multilateral international negotiation necessarily reflects the collective intention, if indeed there was a common intention. I believe it would be wrong to conclude that paragraph (c) was thought to be of little consequence: it embraces some of the specific language of section 2 of Article 14 of the *Universal Declaration of Human Rights* [GA Res. 217 A (III), UN GAOR, December 10, 1948], which delegates were attempting to implement.⁸

- 13 In such circumstances it is far safer to place the most emphasis on the final text as approved. That is conspicuously true in this case.
- 14 It must also be kept in mind, when one seeks to infer the meaning of one provision of a treaty by reference to other provisions in that same treaty, that the drafting of multilateral conventions by the United Nations often lacks the discipline and cohesion imposed on the drafters of domestic Canadian laws. Thus, for example, it is not surprising to find in such conventions overlapping provisions without internal guidance as to which, if either, is to have paramouncy. It must be assumed, however, that

traité ou de la loi d'adoption. Ces commentaires s'appliquent particulièrement à la longue invocation, par les avocats des deux parties en l'espèce, des travaux préparatoires de la Convention. L'avocat de l'appelant lui-même⁷ a reconnu qu'habituellement, les travaux préparatoires sont loin d'être déterminants, et encore plus, a-t-il laissé entendre, lorsqu'il est question d'interpréter un traité portant sur les droits de l'homme. Dans l'affaire qui nous occupe ici, j'ai lu les travaux préparatoires en question et je les trouve tout à fait inutiles. Il est difficile de bien comprendre les discussions que le comité a eues sur les premières ébauches de la section F de l'article premier car les extraits fournis n'indiquent pas clairement quel était le texte exact dont le comité discutait. De plus, les discussions semblent en grande partie liées à la teneur de ce qui est devenu la section Fb) de l'article premier, sans faire référence de manière précise à la section Fc) de l'article premier. En outre, il est risqué de présumer que le sens qu'attribuent à un texte une ou deux délégations dans le cadre d'une négociation internationale multilatérale reflète nécessairement l'intention du groupe tout entier, si tant est qu'il existait effectivement une intention commune. Je crois qu'il serait erroné de conclure que l'on pensait que l'alinéa c) était de peu de conséquence: cette disposition englobe certains des éléments précis de la section 2 de l'article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* [Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AG NU, 10 décembre 1948], que les délégués tentaient de mettre en œuvre⁸.

- Dans de telles circonstances, il est bien plus sûr de se concentrer davantage sur le texte définitif approuvé, ce qui est visiblement le cas en l'espèce.
- 13
- 14 Il faut aussi garder à l'esprit, lorsque l'on cherche à inférer le sens à donner à une disposition d'un traité en faisant référence à d'autres dispositions du même traité, que la rédaction de conventions multilatérales par les Nations Unies est souvent dénuée de la discipline et de la cohésion qui sont imposées aux rédacteurs des lois canadiennes internes. Ainsi, par exemple, il n'est pas surprenant de trouver dans ces conventions des dispositions qui se chevauchent, sans conseils internes pour indiquer laquelle, s'il y

every provision was intended to have some distinct purpose and meaning unless it is impossible to ascribe one.

- 15 Finally, I would observe that counsel for the appellant, relying in particular on various professional commentators, argued for a narrow construction of the exclusions from refugee status of section F of Article 1 because this Convention is a “human rights” instrument. I respectfully adopt the words of Robertson J.A. in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* in reference to similar arguments.

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.⁹

To this I would add the following observation. While I have no doubt that a refugee claimant should have the benefit of any law which clearly favours him, I find it difficult to understand in the circumstances of this case why any ambiguity must be resolved in his favour. Drug trafficking, preying directly as it does on some of the weakest members of our society and indirectly on those who as victims of crime are forced to sustain the cost of others’ addiction, involves a deliberate disregard for the welfare and security of very many Canadians—in effect, for their human rights. It is not clear to me why the Convention should *prima facie* be presumed to extend the extraordinary right of refuge to an alien convicted of committing this offence within our borders.

The Issues

- (1) Does Article 1F(c) cover acts committed in the country of refuge by a putative refugee after arrival?

en a, doit primer. Il faut toutefois présumer que chaque disposition est conçue pour avoir un objet et un sens particuliers, à moins qu’il soit impossible d’en attribuer un.

- 15 Enfin, je ferais remarquer que l’avocat de l’appellant, se fondant en particulier sur divers analystes professionnels, a plaidé en faveur d’une interprétation étroite des exclusions du statut de réfugié visées à la section F de l’article premier car la Convention est un instrument de défense des «droits de l’homme». Je souscris avec égards aux propos qu’a formulés le juge d’appel Robertson, dans l’arrêt *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, au sujet d’arguments similaires:

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.⁹

J’ajouterais à cela l’observation qui suit. S’il ne fait aucun doute dans mon esprit qu’un revendicateur du statut de réfugié devrait profiter d’une loi qui le favorise manifestement, j’ai de la difficulté à comprendre, dans les circonstances de l’espèce, pourquoi toute ambiguïté doit être tranchée en sa faveur. Le trafic de la drogue, qui touche directement certains des membres les plus faibles de notre société et, indirectement, ceux qui, victimes de la criminalité, sont contraints de supporter le coût de la toxicomanie d’autres personnes, suppose que l’on fasse délibérément abstraction du bien-être et de la sécurité d’un très grand nombre de Canadiens—en fait, de leurs droits de la personne. Je comprends mal pourquoi il faudrait présumer qu’à première vue la Convention étend le droit extraordinaire d’accueil à un étranger reconnu coupable d’avoir commis cette infraction au sein de nos frontières.

Les points en litige

- (1) La section Fc) de l’article premier s’applique-t-elle aux actes que commet dans le pays d’accueil un réfugié putatif après son arrivée?

16 The appellant takes the position that Article 1F(c) applies only to acts committed outside the country of refuge whereas the appellant was convicted of acts committed in Canada. The appellant suggests only two significant arguments in support of this proposition. First it is argued that as Article 1F(b) is confined to crimes committed outside the country of refuge it could not have been intended that Article 1F(c) could be used to deny refugee status to persons who committed certain types of crime within Canada. The second argument is based on the text of Article 33 of the same Convention which provides as follows:

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.

It is argued that paragraph 2 of Article 33 covers persons convicted of crimes committed either outside or inside the country of refuge. It protects them from return to a country where they would be subject to persecution unless it can be shown that they are a danger to the country of refuge. Therefore, it is said, it should not be possible to exclude under Article 1F(c) putative refugees for crimes committed within the country of refuge even where they do not pose a danger to that country.

17 It is perhaps lamentable that the drafters did not provide some guidance as to which of these provisions—Articles 1F(b) and 1F(c), and paragraph 2 of Article 33—if any, is subject to the others, but this was not done. From a plain reading of all three provisions, however, and seeking to give each of them some distinct meaning and purpose, it is clear that they deal with different categories of persons although it may be true that two or more could

16 Au dire de l'appellant, la section Fc) de l'article premier ne s'applique qu'aux actes commis à l'extérieur du pays d'accueil, alors que l'appellant a été reconnu coupable d'actes perpétrés au Canada. L'appellant n'avance que deux arguments importants à l'appui de cette prétention. Premièrement, comme la section Fb) de l'article premier se limite aux crimes commis à l'extérieur du pays d'accueil, il ne pouvait avoir été envisagé de pouvoir employer la section Fc) de l'article premier pour refuser le statut de réfugié à des individus ayant commis certains types de crime au Canada. Le second argument s'appuie sur le texte de l'article 33 de la même Convention:

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.

Il est allégué que le paragraphe 2 de l'article 33 vise les personnes reconnues coupables de crimes commis soit à l'extérieur soit à l'intérieur du pays d'accueil. Cette disposition les protège contre le fait d'être renvoyées dans un pays où elles seraient persécutées, sauf s'il peut être démontré qu'elles constituent un danger pour le pays d'accueil. Par conséquent, est-il dit, il ne devrait pas être possible d'exclure en vertu de la section Fc) de l'article premier des réfugiés putatifs pour des crimes qu'ils ont commis dans le pays d'accueil, même lorsqu'ils ne constituent pas un danger pour ce pays.

17 Il est peut-être regrettable que les rédacteurs n'aient pas indiqué de quelque façon laquelle de ces dispositions—les sections Fb) et c) de l'article premier, et le paragraphe 2 de l'article 33—s'il y en a une, est assujettie aux autres, mais cela n'a pas été fait. Cependant, lorsqu'on lit simplement les trois dispositions et que l'on cherche à donner à chacune un sens et un objet distincts, il est clair qu'elles visent des catégories de personnes différentes, même

apply to the same person at different times or for different reasons. Thus, it is clear that Articles 1F(b) and 1F(c) apply to persons before they have attained refugee status. Article 33 explicitly applies to persons already found to be refugees. At that stage the conviction of such a person, no matter where the serious crime was committed, is thought not to be a sufficient justification for sending him to a country where he would face persecution unless he is a demonstrated danger to the community of the country of refuge. Article 1F(b) is focussed on "serious non-political" crimes committed outside the country of refuge prior to admission as a refugee. The focus of Article 1F(c) is different. It is not confined to those who have "committed a serious non-political crime" but refers to those "guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". Thus while certain acts might come within both (b) and (c), the focus of the two paragraphs is obviously different. While (b) is confined to acts committed outside the country of refuge, (c) is not expressly so confined. I can see no justification for reading such limiting words into (c) when the drafters have not included them. I must assume that the drafters attached such importance to acts contrary to the purposes and principles of the United Nations that these were thought to justify an exclusion from refugee status no matter where or when they were committed. One must surely assume that if the drafters intended to limit the temporal and geographic scope of (c) to that of (b) they would have used the same wording as in (b).

s'il est peut-être vrai qu'au moins deux d'entre elles peuvent s'appliquer à la même personne à des moments différents ou pour des raisons différentes. Il est donc manifeste que les sections *Fb)* et *c)* de l'article premier visent des personnes qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié. L'article 33 s'applique explicitement aux personnes à qui l'on a déjà reconnu le statut de réfugié. À ce stade-là, le fait qu'une personne ait fait l'objet d'une condamnation, peu importe l'endroit où le crime grave a été commis, n'est pas considéré comme une justification suffisante pour l'envoyer dans un pays où il serait persécuté, à moins que l'on ait fait la preuve qu'il constitue un danger pour la communauté du pays d'accueil. La section *Fb)* de l'article premier met l'accent sur les crimes «graves de droit commun» commis en dehors du pays d'accueil avant que l'individu en question soit admis comme réfugié. La section *Fc)* de l'article premier, par contre, ne se limite pas aux personnes qui ont «commis un grave crime de droit commun»; il fait référence aux personnes qui «se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». C'est donc dire que si certains actes peuvent tomber en même temps sous le coup de ces deux alinéas, les individus qu'ils visent sont manifestement différents. Si l'alinéa *b)* se limite aux actes commis en dehors du pays d'accueil, l'alinéa *c)* n'est pas expressément limité de la même façon. Rien ne justifie selon moi qu'on lise des mots aussi restrictifs à l'alinéa *c)* quand les rédacteurs n'en ont pas inclus. Je me dois de présumer que les rédacteurs accordaient tant d'importance aux agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies qu'ils ont pensé que ces agissements justifiaient qu'une personne soit exclue du statut de réfugié, indépendamment de l'endroit ou du moment où ils avaient été commis. Il convient certainement de présumer que si les rédacteurs avaient envisagé de limiter la portée temporelle et géographique de l'alinéa *c)* à celle de l'alinéa *b)*, ils auraient utilisé les mêmes mots qu'à l'alinéa *b)*.

18 I must therefore conclude that Article 1F(c) can apply to acts committed by a refugee claimant after his arrival in Canada if they otherwise fall within that paragraph.

Je me dois donc de conclure que la section *Fc)* de l'article premier peut s'appliquer aux actes qu'un demandeur du statut de réfugié a commis après son arrivée au Canada s'ils tombent par ailleurs sous le coup de cette disposition.

18

(2) Does Article 1F(c) apply to persons already convicted of the acts referred to?

19 To the extent that I find it possible to understand the appellant's argument on this point, it appears to be that section F of Article 1 was intended to deal with crimes committed outside the country of refuge but not yet prosecuted, and to make it clear that the country of refuge could have both the right and the duty to extradite such persons for trial elsewhere. As the appellant's memorandum of fact and law states

Art. 1F deals with the commission of crimes that other states have a right to expect can be punished in the place in which those crimes have been committed but not yet prosecuted.¹⁰

As best I can understand, this argument is based on two propositions. The first is that because the word "committed" appears in both paragraphs (a) and (b) of section F of Article 1 it must be implied in paragraph (c) as well. The second is that, as paragraph 2 of Article 33, quoted above, permits the exclusion of a refugee already convicted of a serious crime, (without reference to where the crime or conviction occurred), this is exhaustive of the Convention's provisions with respect to convicted persons and therefore Article 1F(c) should not be taken to apply to those already convicted.

20 I will not dwell at length on the paradox that this would create, namely that under section F of Article 1 persons who have simply committed serious crimes could be excluded from refugee status but those who have also been convicted could not. I will content myself with the observation that the appellant's interpretation is completely at odds with the plain wording of Article 1F(c). That paragraph does not contain the word "committed" and there is surely a strong inference to be drawn that because that word is used in paragraphs (a) and (b) and is absent from (c) it was not intended to be part of the interpretation of (c). Further, paragraph (c) contains the

(2) La section Fc) de l'article premier s'applique-t-elle aux personnes déjà reconnues coupables des actes mentionnés?

Dans la mesure où je considère qu'il est possible de comprendre l'argument de l'appellant sur ce point, il semblerait que la section F de l'article premier ait été conçue pour viser les crimes commis à l'extérieur du pays d'accueil mais non encore poursuivis, et indiquer clairement que le pays d'accueil pourrait avoir à la fois le droit et l'obligation d'extrader les auteurs de ces crimes pour subir un procès ailleurs. Comme l'indique l'exposé des faits et du droit de l'appelant:

[TRANSDUCTION] La section 1F porte sur la commission de crimes que d'autres États sont en droit de s'attendre à voir punis là où ils ont été commis mais non encore poursuivis¹⁰.

Cet argument, si j'ai bien compris, repose sur deux prétentions. Premièrement, étant donné que le mot «commis» apparaît à la fois à l'alinéa a) et à l'alinéa b) de la section F de l'article premier, il est sous-entendu aussi à l'alinéa c). Deuxièmement, comme le paragraphe 2 de l'article 33, précitée, permet d'exclure un réfugié déjà condamné pour avoir commis un crime grave (sans faire référence à l'endroit où le crime a eu lieu ou la condamnation prononcée), cela englobe les dispositions de la Convention qui se rapportent aux personnes condamnées et, de ce fait, il ne faudrait pas considérer que la section Fc) de l'article premier s'applique aux personnes déjà condamnées.

Je ne m'étendrai pas sur le paradoxe que créerait cette situation, savoir qu'en vertu de la section F de l'article premier, les personnes ayant simplement commis un crime grave pourraient être exclues du statut de réfugié, mais pas celles qui ont aussi été condamnées. Je me contenterai de faire observer que l'interprétation de l'appelant est tout à fait incompatible avec le simple libellé de la section Fc) de l'article premier. Cette disposition ne contient pas le mot «commis» et l'on peut sûrement déduire sans trop se tromper qu'étant donné que ce mot apparaît à l'alinéa a) et à l'alinéa b), mais pas à l'alinéa c), il n'était pas envisagé qu'il fasse partie de l'interpréta-

19

20

word “guilty” which, while lamentably imprecise, is more apt to describe those convicted rather than those only believed to have “committed” a crime but who have not yet been convicted of it.

21 I therefore conclude that Article 1F(c) can apply to a person already convicted of the act in question.

(3) Can Article 1F(c) apply to a person who does not act on behalf of a state or government?

22 It is argued generally by the appellant that the concerns of the United Nations relate to the activities of states and their relations with each other, and therefore an act contrary to the purposes and principles of the United Nations must involve a person acting through or on behalf of a state. Apart from relying on some rather tendentious writings of commentators, the appellant cites the following passage from the *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* of the Office of the U.N. High Commissioner for Refugees.¹¹ It states in part as follows:

163. 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. They enumerate fundamental principles that should govern the conduct of their members in relation to each other and in relation to the international community as a whole. From this it could be inferred that an individual, in order to have committed an act contrary to these principles, must have been in a position of power in a member State and instrumental to his State's infringing these principles. However, there are hardly any precedents on record for the application of this clause, which, due to its very general character, should be applied with caution. [Emphasis added.]

While I accept that this Handbook is worthy of careful consideration¹² as an aid to interpretation of the Convention, paragraph 163 as quoted is far from

tion de l'alinéa c). Par ailleurs, l'alinéa c) contient le mot «coupables» qui, s'il est malheureusement imprécis, est mieux choisi pour décrire les personnes condamnées que celles qui, croit-on seulement, ont «commis» un crime mais n'ont pas encore été condamnées pour ce dernier.

Je conclus donc que la section Fc) de l'article 21 premier peut s'appliquer à une personne déjà reconnue coupable de l'acte en question.

(3) La section Fc) de l'article premier peut-elle s'appliquer à une personne qui n'a pas agi pour le compte d'un État ou d'un gouvernement?

22 L'appelant soutient de façon générale que les préoccupations des Nations Unies ont trait aux activités des États et à leurs rapports réciproques, et que, de ce fait, un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies doit mettre en cause une personne agissant par l'entremise d'un État ou pour le compte de ce dernier. En plus de s'appuyer sur les écrits plutôt tendancieux de divers analystes, l'appelant cite le passage suivant, extrait du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* qu'a publié le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés¹¹. Le texte est en partie le suivant:

163. Les buts et principes des Nations Unies sont énoncés dans le préambule et dans les articles premier et 2 de la Charte des Nations Unies. Ces dispositions énumèrent les principes fondamentaux qui doivent régir la conduite des Membres de l'Organisation dans leurs relations entre eux et dans leurs relations avec la communauté internationale dans son ensemble. Cela implique que, pour s'être rendu coupable d'agissements contraires à ces principes, une personne doit avoir participé à l'exercice du pouvoir dans un État Membre et avoir contribué à la violation des principes en question par cet État. Cependant, les précédents font défaut en ce qui concerne l'application de cette clause qui, en raison de son caractère très général, ne doit être appliquée qu'avec circonspection. [Soulignement ajouté.]

Si j'admets que le Guide vaut la peine d'être pris soigneusement en considération¹² pour aider à interpréter la Convention, le paragraphe 163, tel que cité,

emphatic on this question. It uses such expressions as “it could be inferred” that an individual must have been in a position of power in a member State for Article 1F(c) to apply to him and it warns that this paragraph “should be applied with caution”. None of this is very persuasive. Further, the Handbook itself in the preceding paragraph 162 notes that Article 1F(c) overlaps to some extent with Article 1F(a) and that in certain circumstances both paragraphs could cover the same act. It is now established that Article 1F(a) is not limited in its application to persons in a position of power in a member State.¹³

est loin d’être catégorique sur la question. On y trouve des mots comme «cela implique que» une personne doit avoir participé à l’exercice du pouvoir dans un État membre pour que la section F(c) de l’article premier s’applique à lui, et l’on prévient que cette disposition «ne doit être appliquée qu’avec circonspection». Rien de cela n’est très convaincant. Par ailleurs, le Guide lui-même, au paragraphe 162, signale que l’alinéa c) recouvre en partie l’alinéa a) et que, dans certaines circonstances, les deux dispositions pourraient viser le même acte. Il est maintenant établi que l’alinéa a) ne se limite pas dans son application aux personnes qui exercent le pouvoir dans un État membre¹³.

23 Returning, as one should, to the precise text of section F it is patently directed to individuals. It is part of Article 1 of the Convention which, like subsection 2(1) of the *Immigration Act* incorporating section F of the Convention, is dedicated to defining which individuals may have the right in international law to be recognized as refugees. Just as the general definition potentially confers refugee status on a class of individuals, the exceptions such as found in section F of Article 1 of the Convention implemented by subsection 2(1) of the *Immigration Act* deny that status to certain individuals who might otherwise be within the global definition. Section F says that the provisions of the Convention “shall not apply to any person” (underlining added) who there are serious reasons to believe has been “guilty of acts” contrary to the purposes and principles of the United Nations. On its face this provision clearly applies to individuals and is in no way qualified by expressions such as “in authority” or “acting on behalf of a State”.

Si l’on revient, comme il se devrait, au texte exact de la section F, celui-ci vise manifestement des individus. Cette section fait partie de l’article premier de la Convention qui, à l’instar du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration* qui intègre la section F de la Convention, vise à définir quelles personnes peuvent être habilitées en droit international à être reconnues comme réfugiés. De la même façon que la définition générale confère potentiellement le statut de réfugié à une catégorie de personnes, les exceptions comme celles qui figurent à la section F de l’article premier de la Convention appliquée par le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration* refusent ce statut à certaines personnes qui, par ailleurs, pourraient se ranger dans la définition générale. Selon la section F, les dispositions de la Convention «ne seront pas applicables aux personnes» (soulignement ajouté) dont on aura des raisons sérieuses de penser qu’elles «se sont rendues coupables d’agissements» contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Cette disposition, à première vue, s’applique clairement à des personnes et n’est nuancée d’aucune manière par des mots comme «en situation d’autorité» ou «agissant pour le compte d’un État».

24 While in the past there might have been more force to the argument that international law creates no rights or duties for individuals, that concept has surely been abandoned at least since the time of the Nuremberg Tribunal. The involvement of the UN in this decade in internal disputes within member states

Si, dans le passé, l’argument voulant que le droit international ne crée aucun droit ou aucune obligation pour des individus a peut-être eu plus de poids, il s’agit-là d’une notion qui a certes été abandonnée, au moins depuis l’époque du Tribunal de Nuremberg. Dans la présente décennie, la participation de

23

24

also belies the suggestion that its concerns are confined to acts of governments. The Convention relating to the status of refugees of 1951 imposes obligations on states, but it is designed to confer benefits on individuals—benefits which may in some cases be denied due to the individual's own past conduct. It may be only in rare cases that an act of an individual can be characterized as contrary to the purposes and principles of the United Nations, given the primary focus of that organization on the conduct of states, but this is a question for consideration in respect of the particular act in question.

25 I am therefore satisfied that Article 1F(c) can apply to persons otherwise within its terms even with respect to acts not committed in the name of or on behalf of a state.

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

26 The argument of the appellant is essentially that there is no UN instrument in force which specifically prohibits the activity of which the appellant was found guilty. Therefore he cannot be guilty of an act contrary to the purposes and principles of the United Nations. It is said that the work of the International Law Commission, while definitely moving in the direction of the adoption of a draft code of crimes against the peace and security of mankind in which it is proposed to create the offence of illicit traffic in narcotic drugs as an international crime, has not completed its work nor have its recommendations been adopted by the UN. Further it is said that the existing UN conventions and initiatives of the UN, while strongly promoting and facilitating the control by states of illicit trafficking in narcotics, do not establish norms binding on individuals with respect to acts committed within a member state.

27 One should first consider what may be meant by the expression “purposes and principles of the United Nations” in Article 1F(c). Paragraph 162 of

l'ONU à des conflits internes au sein d'États membres contredit aussi la suggestion voulant qu'elle se préoccupe uniquement des actes de gouvernements. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés impose aux États des obligations, mais elle est conçue pour conférer des avantages aux individus—des avantages qui, dans certains cas, peuvent être refusés à cause de la conduite passée de l'individu en question. Ce n'est peut-être que dans de rares cas qu'un acte d'un individu peut être qualifié de contraire aux buts et aux principes des Nations Unies, vu l'accent que met cette organisation sur la conduite des États, mais il s'agit là d'une question qu'il convient d'examiner en rapport avec l'acte particulier dont il est question.

Je suis donc persuadé que la section F(c) de l'article premier peut s'appliquer par ailleurs à des individus, et même en rapport avec des actes qui n'ont pas été commis au nom d'un État ou pour le compte de ce dernier.

(4) Le fait de comploter en vue de faire le trafic de stupéfiants est-il un acte «contraire aux buts et aux principes des Nations Unies»?

L'appelant soutient essentiellement qu'il n'existe aucun instrument de l'ONU en vigueur qui interdise expressément l'activité dont l'appelant a été reconnu coupable. Il ne peut donc être coupable d'un acte contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. Il est dit que la Commission du droit international, qui s'oriente sans aucun doute vers l'adoption d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, où il est proposé de faire de l'infraction du trafic illicite de stupéfiants un crime international, n'a pas terminé son travail ni fait adopter ses recommandations par l'ONU. De plus, il est dit que les conventions et les initiatives actuelles de l'ONU, tout en encourageant et en facilitant activement la lutte, par les États, contre le trafic illicite de stupéfiants, n'établissent pas de normes qui lient des individus pour des actes commis au sein d'un État Membre.

Il convient d'abord d'examiner ce que peut signifier les mots «buts et principes des Nations Unies», à la section F(c) de l'article premier. Selon le para-

25

26

27

the Handbook suggests that while this phrase includes the matters referred to in Article 1F(a) it is a residual clause going beyond those matters. That is, it was not confined to excluding persons such as war criminals or those guilty of crimes against humanity in the ordinary sense. As suggested in paragraph 163 of the Handbook as quoted above, one possible explanation of the expression can be found in Articles 1 and 2 of the *Charter of the United Nations* [1945] Can. T.S. No. 7] which purport to state respectively the UN's purposes and the principles in accordance with which the UN and its members are to act. While I do not think the text of these articles should be seen as exhaustive of the purposes and principles of the United Nations—and clearly Article 1F(c) does not make any cross-reference to these particular articles—they provide a very important statement of some, if not most, of those purposes and principles. It would be unfortunate, however, if the purposes and principles of the United Nations could not be seen to evolve without an amendment of the Charter.

28 Perhaps the most relevant statement in Articles 1 and 2 of the Charter can be found in Article 1, paragraph 3 which states among the UN's purposes the purpose

Article 1 . . .

3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character

There is ample evidence in the material filed of the importance which the UN has attached to the control of what it regards as a very serious problem of drug trafficking. Its predecessor, the League of Nations, had given attention to this problem. The Economic and Social Council of the UN established in 1946 the Commission on Narcotic Drugs which has met regularly since to develop policy in this field with respect to prevention and control.¹⁴ In 1961 the UN adopted the *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* [March 30, 1961, [1964] Can. T.S. No. 30],

graphie 162 du Guide, bien que ces mots englobent les questions visées à la section Fa de l'article premier, il s'agit d'une clause résiduelle allant au-delà de ces questions. C'est-à-dire qu'elle ne se limite pas à exclure des individus comme les criminels de guerre ou ceux qui sont coupables de crimes contre l'humanité dans le sens ordinaire du terme. Comme semble l'indiquer le paragraphe 163 du Guide, précité, il est possible de trouver une explication possible de ces mots aux deux premiers articles de la *Charte des Nations Unies* [[1945] R.T. Can. n° 7], lesquels visent à énoncer respectivement les buts et principes de l'ONU en accord avec lesquels cette organisation et ses membres doivent agir. Si je ne pense pas que le texte de ces dispositions devrait être considéré comme énonçant de manière exhaustive les buts et principes des Nations Unies—et, manifestement, la section Fc) de l'article premier ne fait aucunement référence à ces dispositions particulières—elles contiennent un énoncé fort important de certains de ses buts et principes, sinon de la plupart d'entre eux. Il serait toutefois regrettable que l'on ne puisse considérer que les buts et principes des Nations Unies évoluent sans l'apport d'une modification à la Charte.

L'énoncé le plus pertinent que renferment les articles premier et 2 de la Charte se trouve peut-être au paragraphe 3 de l'article premier, qui indique, parmi les buts de l'ONU, celui de: 28

Article 1 . . .

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire

Il y a, dans la documentation produite, amplement de preuves de l'importance que l'ONU accorde à la lutte contre ce qu'elle considère comme un très grave problème de trafic de drogue. L'organisme auquel elle a succédé, la Société des Nations, s'était penché sur le problème. Le Conseil économique et social de l'ONU a constitué en 1946 la Commission des stupéfiants, dont les membres se réunissent régulièrement depuis afin d'élaborer dans ce domaine des lignes de conduite en matière de prévention et de contrôle¹⁴. En 1961, l'ONU a adopté la *Con-*

later amended in 1972 [*Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, March 25, 1972 [1976] Can. T.S. No. 48], of which Canada was a signatory. This Convention was largely administrative and regulatory in nature although Article 36 did call on signatories to adopt penal measures to prohibit, *inter alia*, trafficking in illicit drugs including heroin.¹⁵ Subsequently the *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988 was adopted.¹⁶ In 1990 Canada ratified this Convention and it came into force that year. It is more specifically directed to requiring signatories to undertake legislative measures to control the drug trade. Perhaps the most relevant provision for our purposes is Article 3, paragraph 1 of which provides as follows:

Article 3

OFFENCES AND SANCTIONS

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally:

- (a) (i) The production, manufacture, extraction, preparation, offering, offering for sale, distribution, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation or exportation of any narcotic drug or any psychotropic substance contrary to the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention;

It will be seen, of course, that this provision does not purport to create an international crime. Instead, it calls upon Canada and other signatory states to adopt domestic measures such as the *Narcotic Control Act* under which this appellant was convicted.

29 I am satisfied that the 1988 Convention is within the purposes of the UN as stated in paragraph 3 of

vention unique sur les Stupéfiants de 1961 [30 mars 1961, [1964] R.T. Can. n° 30], modifiée plus tard en 1972 *Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961*, 25 mars 1972, [1976] R.T. Can. n° 48], dont le Canada était signataire. Cette Convention était de nature essentiellement administrative et réglementaire, même si l'article 36 exhortait les signataires à adopter des mesures pénales en vue d'interdire, notamment, le trafic de drogues illicites, dont l'héroïne¹⁵. Par la suite, la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* de 1988 a été adoptée¹⁶. En 1990, le Canada a ratifié cette Convention, qui est entrée en vigueur cette année-là. La Convention a plus précisément pour objet d'exiger des signataires qu'ils prennent des mesures législatives pour lutter contre le commerce de la drogue. La disposition qui s'avère peut-être la plus pertinente pour les besoins de l'espèce est le paragraphe 1 de l'article 3, dont le texte est le suivant:

Article 3

INFRACTIONS ET SANCTIONS

1. Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement:

- a) i) À la production, à la fabrication, à l'extraction, à la préparation, à l'offre, à la mise en vente, à la distribution, à la vente, à la livraison à quelque condition que ce soit, au courtage, à l'expédition en transit, au transport, à l'importation ou à l'exportation de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope en violation des dispositions de la Convention de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971;

On notera, bien sûr, que cette disposition ne vise pas à créer un crime international. Elle exhorte plutôt le Canada et les autres pays signataires à adopter des mesures internes, comme la *Loi sur les stupéfiants* en vertu de laquelle l'appelant en l'espèce a été condamné.

Je suis persuadé que la Convention de 1988 s'inscrit dans le cadre des buts de l'ONU qui sont expo- 29

Article 1 of the Charter, namely “[t]o achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character.” Obviously the UN considers the drug trade to create an international problem of an economic, social and probably humanitarian character and to that end it requires its members to take the necessary domestic action to control these activities within their borders. This does not mean that when such crimes are prosecuted by a state they have only domestic implications. As *La Forest J.* of the Supreme Court of Canada has observed

Drug traffickers organize their affairs on the basis of the international market for narcotics. Modern communication means the territoriality of wrongdoing is no longer the determining factor for criminal law jurisdiction over international crime.¹⁷

When the appellant violated a Canadian law which fulfills Canada’s obligation under the 1988 Convention, therefore, he acted contrary to the principles and purposes of the United Nations.

30 Some argument was made by the appellant that if Article 1F(c) applies to drug traffickers, it should only apply to the “king-pins” or drug lords with respect to large quantities of drug. I find no authority for that proposition. While there might be minor offenders who would not fall within Article 1F(c) I do not think this appellant can be so regarded. As found by the Board, he was one of eight individuals arrested on trafficking charges. This group at the time of its arrest held heroin with a street value of some ten million dollars. Five were charged and convicted; the most severe sentence imposed was ten years and the least four years. The appellant received an eight-year sentence. I believe the Board had every justification for believing that the appellant was a major participant in a very substantial trafficking operation.

sés au paragraphe 3 de l’article premier de la Charte, soit de «Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d’ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire». À l’évidence, l’ONU considère que le commerce de la drogue crée un problème international à caractère économique, social et probablement humanitaire et, à cette fin, elle exige que ses membres prennent les mesures internes qui s’imposent pour lutter contre ces activités au sein de leurs frontières. Cela ne veut pas dire que lorsque les crimes de cette nature sont poursuivis par un État, ils n’ont que des répercussions internes. Comme l’a fait remarquer le juge *La Forest*, de la Cour Suprême du Canada:

Les trafiquants de drogue organisent leurs affaires en fonction du marché international des stupéfiants. Les moyens de communication modernes font en sorte que la territorialité du méfait ne constitue plus le facteur déterminant de la compétence en droit criminel sur le crime international.¹⁷

Lorsque l’appellant a enfreint une loi canadienne qui satisfait à l’obligation imposée au Canada en vertu de la Convention de 1988, il a donc agi d’une manière contraire aux buts et aux principes des Nations Unies.

L’appellant a fait valoir que si la section Fc) de 30 l’article premier s’applique aux trafiquants de drogue, il ne devrait s’agir que des «chevilles ouvrières» ou des barons de la drogue lorsqu’il s’agit de grandes quantités de drogue. Cette prétention ne s’appuie sur rien. S’il peut y avoir de petits infracteurs qui ne tomberaient pas sous le coup de l’alinéa c), je ne crois pas que c’est ce que l’on puisse dire de l’appellant. Comme la Commission l’a conclu, ce dernier était du nombre de huit individus arrêtés sous des chefs de trafic. Au moment où l’appellant a été arrêté, ce groupe détenait une quantité d’héroïne dont la valeur marchande était d’environ dix millions de dollars. Cinq personnes ont été inculpées et condamnées; la peine la plus sévère qui a été imposée était de dix ans, et la moins sévère de quatre ans. L’appellant s’est vu infliger une peine de huit années d’emprisonnement. Selon moi, la Commission était tout à fait justifiée de croire que l’appellant avait joué un rôle de premier plan dans une activité de trafic fort importante.

31 I therefore conclude that the act of which this appellant has been found guilty was contrary to the purposes and principles of the United Nations and he was therefore subject to exclusion from the Convention by virtue of Article 1F(c). I believe it unwise and unnecessary to embark on a more general definition of the scope of that paragraph although we have been invited to do so.

Disposition

32 In my view the answer to the question as stated by the Trial Judge should therefore be “No” and accordingly the appeal should be dismissed.

33 STONE J.A.: I agree.

34 LINDEN J.A.: I agree.

31 Je conclus de ce fait que l'acte dont l'appelant a été reconnu coupable était contraire aux buts et aux principes des Nations Unies et que l'appelant était donc sujet à exclusion de la Convention en vertu de la section Fc) de l'article premier. Je crois qu'il serait malavisé et inutile de se lancer dans une définition plus générale de la portée de cette disposition, même si la Cour a été invitée à le faire.

Décision

32 À mon avis, il faudrait donc dire «non» à la question énoncée par le juge de première instance et, par conséquent, l'appel devrait être rejeté.

33 LE JUGE STONE, J.C.A.: Je suis d'accord.

34 LE JUGE LINDEN, J.C.A.: J'y souscris.

¹ R.S.C., 1985 c. I-2.

² See e.g. *Thamotharampillai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 99 (T.D.); *Sati v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)* (1994), 26 Imm. L.R. (2d) 160 (F.C.T.D.); *Kabirian v. Canada (Solicitor General)* (1995), 93 F.T.R. 222 (F.C.T.D.); *Atef v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 3 F.C. 86 (T.D.); *Yasin v. Canada (Secretary of State)*, [1995] A.C.F. No. 976 (T.D.) (QL).

³ See e.g. *Driedger on the Construction of Statutes*, (3rd ed., 1994, at pp. 330-333, 396-399; *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at pp. 1371-1372.

⁴ See e.g. *R. v. Vasil*, [1981] 1 S.C.R. 469; *Driedger on the Construction of Statutes*, (3rd ed., 1994 at pp. 444-446; but see *Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551, at p. 577.

⁵ *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, at pp. 751-752.

⁶ *National Corn Growers*, *supra*, note 3.

⁷ Memorandum of fact and law, subparagraph 27(c).

⁸ Article 14 of the Universal Declaration provides as follows:

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

¹ L.R.C. (1985), ch. I-2.

² Voir, par exemple, *Thamotharampillai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 99 (1^{re} inst.); *Sati c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1994), 26 Imm. L.R. (2d) 160 (C.F. 1^{re} inst.); *Kabirian c. Canada (Solliciteur général)* (1995), 93 F.T.R. 222 (C.F. 1^{re} inst.); *Atef c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] 3 C.F. 86 (1^{re} inst.); *Yasin c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1995] A.C.F. n° 976 (1^{re} inst.) (QL).

³ Voir, par exemple, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., 1994, aux p. 330 à 333 et 396 à 399; *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, aux p. 1371 et 1372.

⁴ Voir, par exemple, *R. c. Vasil*, [1981] 1 R.C.S. 469; *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., 1994, aux p. 444 à 446; mais aussi *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551, à la p. 577.

⁵ *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, aux p. 751 et 752.

⁶ *National Corn Growers*, précité, note 3.

⁷ Exposé des faits et du droit, alinéa 27c).

⁸ L'article 14 de la Déclaration universelle prévoit ce qui suit:

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux principes et aux buts des Nations Unies.

See also *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, General Assembly Resolution 428 (V) of December 14, 1950, para. 2(a), and Annex, Chapter II, para. 7(d). And see the evolution of exclusion section F of Article 1 in relation to the Universal Declaration, as mandated by the UN Economic and Social Council, described in Rikhof, "The Treatment of Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31, at pp. 57-63.

⁹ [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), at p. 307.

¹⁰ Memorandum of fact and law, at p. 15.

¹¹ Geneva, 1979.

¹² See *Canada (Attorney General) v. Ward*, *supra*, note 4, at pp. 713-714; *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* [1995] 3 S.C.R. 593, La Forest J., at p. 620.

¹³ See e.g. *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.), at p. 444.

¹⁴ See e.g. press release, UN Commission on Narcotic Drugs, April 24, 1991; *The United Nations and Drug Abuse Control* (UN, New York, 1989).

¹⁵ See *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* as amended by the 1972 protocol (UN, New York, 1977).

¹⁶ UN Doc., E/Conf. 82/15, December 20, 1988 [[1990] Can. T.S. No. 42].

¹⁷ *United States of America v. Cotroni; United States of America v. El Zein*, [1989] 1 S.C.R. 1469, at p. 1493.

Voir aussi l'alinéa 2a) de la Résolution 428 (V), datée du 14 décembre 1950, de l'Assemblée générale, *Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*; ainsi que l'alinéa 7d) du chapitre II de l'annexe. Voir aussi l'évolution de la section F de l'article premier (exclusion) par rapport à la Déclaration universelle, telle que prescrite par le Conseil économique et social de l'ONU, décrite dans l'ouvrage de Rikhof intitulé «The Treatment of Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law», (1994) 24 Imm. L.R. (2d) 31, aux p. 57 à 63.

⁹ [1994] 1 C.F. 298 (C.A.), à la p. 307.

¹⁰ Exposé des faits et du droit, à la p. 15.

¹¹ Genève, 1979.

¹² Voir *Canada (Procureur général) c. Ward*, précité, note 4, aux p. 713 et 714; *Chan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 R.S.C. 593, juge La Forest, à la p. 620.

¹³ Voir, par exemple, *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), à la p. 444.

¹⁴ Voir, par exemple, le communiqué de presse de la Commission des stupéfiants de l'ONU, daté du 24 avril 1991; *The United Nations and Drug Abuse Control* (ONU, New York, 1989).

¹⁵ Voir la *Convention unique sur les Stupéfiants de 1961*, modifiée par le protocole de 1972 (ONU, New York, 1977).

¹⁶ Doc. ONU, E/Conf. 82/15, 20 décembre 1988 [[1990] R.T. Can. n° 42].

¹⁷ *États-Unis d'Amérique c. Cotroni; États-Unis d'Amérique c. El Zein*, [1989] 1 R.C.S. 1469, à la p. 1493.