

IMM-4014-94

IMM-4014-94

Ahmad Atef (Applicant)**Ahmad Atef (requérant)**

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration (Respondent)**Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (intimé)***INDEXED AS: ATEF v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: ATEF c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Wetston J.—Toronto, March 23; Winnipeg, May 29, 1995.

Section de première instance, juge Wetston—Toronto, 23 mars; Winnipeg, 29 mai 1995.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Judicial review of decision applicant not Convention refugee — Applicant convicted of possession of heroin for purpose of trafficking — Definition of Convention refugee excluding those to whom UN Convention Relating to Status of Refugees, Art. 1E, F applies — Art. 1F(c) excluding from application of Convention persons guilty of acts contrary to purposes, principles of UN — Once within exclusion, unnecessary to determine inclusion issues — Art. 1F(c) applicable to persons not in positions of authority, even absent specific international involvement — Domestic traffickers indispensable link in chain of distribution of narcotics — Meaning of purposes, principles of UN — Trafficking in heroin crime against which UN initiated, co-ordinated initiatives — Art. 1F(c) not void for vagueness.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Contrôle judiciaire de la décision selon laquelle le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention — Le requérant a été déclaré coupable de possession d'héroïne en vue d'en faire le trafic — La définition de réfugié au sens de la Convention exclut les personnes tombant sous le coup des sections E et F de l'article premier de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés — L'art. 1F(c) exclut de l'application de la Convention les personnes coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies — S'il y a lieu à exclusion, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les facteurs d'inclusion — L'art. 1F(c) est applicable aux personnes qui ne sont pas des représentants de l'autorité, lors même qu'elles n'ont spécifiquement participé à aucune activité internationale — Les trafiquants internes sont un maillon indispensable dans la chaîne de distribution des stupéfiants — Sens des buts et principes des Nations Unies — Le trafic d'héroïne est un crime contre lequel l'ONU a pris et coordonné diverses initiatives — L'art. 1F(c) n'est pas nul pour cause d'imprécision.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Judicial review of decision applicant not Convention refugee — Conviction of possession of heroin for purpose of trafficking bringing applicant within exclusion in UN Convention, Art. 1F(c) incorporated into Immigration Act definition of Convention refugee — Argument Charter, s. 7 rights infringed premature as deportation not resulting from these proceedings — Art. 1F(c) not void for vagueness — "Principles and purposes" of UN question of law capable of being given constant, settled meaning by courts.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Contrôle judiciaire de la décision selon laquelle le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention — Par suite de sa condamnation pour possession d'héroïne en vue d'en faire le trafic, le requérant est tombé sous le coup de l'exclusion prévue à l'art. 1F(c) de la Convention des Nations Unies, exclusion intégrée dans la définition que donne la Loi sur l'immigration de réfugié au sens de la Convention — L'argument de la violation des droits garantis par l'art. 7 de la Charte est prématuré puisqu'il n'est pas question d'expulsion en cet état de la cause — L'art. 1F(c) n'est pas nul pour cause d'imprécision — Les tribunaux peuvent donner un sens constant et définitif aux «buts et principes» des Nations Unies.

Criminal justice — Narcotics — Convention refugee applicant convicted of possession of heroin for purpose of trafficking — Whether excluded from application of Convention — UN's efforts to control illicit drug trade within "purposes and principles of the United Nations" — Applicant's conduct having international implications considering provenance of drug — Art. 1F(c) of Convention interpreted to apply to persons like applicant so Canada may satisfy international obligations regarding illegal narcotics trafficking — No difference between

Justice criminelle et pénale — Stupéfiants — Demandeur d'asile reconnu coupable de possession d'héroïne en vue d'en faire le trafic — Il échet d'examiner s'il est exclu de l'application de la Convention — Les efforts des Nations Unies pour combattre le commerce illicite de drogues sont compris dans les «buts et principes» de l'Organisation internationale — Les agissements du requérant ont des implications internationales vu la provenance du stupéfiant — L'art. 1F(c) de la Convention doit s'interpréter comme s'appliquant aux personnes dans son

importing, possession for purpose, trafficking — Domestic traffickers indispensable link in narcotics distribution chain — Narcotics control element of “substratum of values held by society”.

This was an application for judicial review of a decision that the applicant was not a Convention refugee. The definition of “Convention refugee” in *Immigration Act*, subsection 2(1) includes any person who satisfies the requirements of paragraph 2(1)(a), but excludes any person to whom the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* does not apply pursuant to Article 1E or F. Article 1F(c) excludes from the application of the Convention any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has been guilty of acts contrary to the “purposes and principles of the United Nations”. The Board held that Article 1F(c) applied to the applicant, who had been convicted of possession of heroin for the purpose of trafficking prior to the determination of his refugee claim. It held that the United Nations had undertaken initiatives to control and/or eliminate the illicit drug trade and that such activities were embraced by the “purposes and principles of the United Nations”. The applicant’s conviction was evidence that he was involved in the illicit drug trade and as the poppy plant is the main ingredient in heroin, trafficking therein involved international implications.

The Board interpreted the definition of “Convention refugee” as disjunctive, so that if the exclusion applied it was not necessary to determine the inclusion issues. The applicant submitted that the objectives of exclusion should be balanced with the issue of inclusion. The applicant also argued that the scope of Article 1F(c) must be determined with reference to the purposes and principles of the United Nations, which are limited by the UN Charter to the governing of relations between independent and sovereign states. The applicant argued that there was no basis in international law for individual liability other than with respect to persons in authority or those whose crimes have significant international implications.

The Board held that the applicant’s arguments alleging the infringement of his Charter, sections 7 (right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice) and 12 (right not to be subjected to cruel and unusual treatment) rights by virtue of the exclusion clause in Article 1F(c), were premature since there was no evidence that the applicant would be deported. The applicant argued that *Immigration Act*, subsection 2(1) violated his fundamental right to justice under Charter, section 7 because Article 1F(c) did not give any guidance as to what actions are contrary to the purposes and principles of the United Nations. Furthermore, Article 1F(c) did not provide meaningful boundaries of conduct or

cas si le Canada veut remplir ses obligations internationales dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants — Il n’y a aucune différence entre l’importation, la possession en vue d’en faire le trafic, et le trafic proprement dit de l’héroïne — Les trafiquants internes sont un maillon indispensable de la chaîne de distribution des stupéfiants — Un élément du «substrat de valeurs partagées par la société» est la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Recours en contrôle judiciaire contre la décision selon laquelle le requérant n’est pas un réfugié au sens de la Convention. La définition de réfugié au sens de la Convention, figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration*, s’applique à toute personne qui satisfait aux conditions prévues à l’alinéa 2(1)a), mais exclut les personnes soustraites à l’application de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* par l’article premier, sections E ou F, de ce texte. La section Fc) de l’article premier exclut de l’application de la Convention toute personne dont on a des raisons sérieuses de penser qu’elle s’est rendue coupable d’agissements contraires «aux buts et aux principes des Nations Unies». La Commission a conclu que le requérant tombait sous le coup de la section Fc), puisqu’il avait été condamné pour possession d’héroïne en vue d’en faire le trafic, avant que sa revendication du statut de réfugié ne fût instruite. Elle conclut que les Nations Unies ont pris des initiatives pour combattre et/ou éliminer le commerce illicite de drogues et que ces initiatives sont comprises dans les «buts et principes» de l’Organisation internationale. Le verdict de culpabilité rendu contre le requérant est la preuve qu’il est engagé dans le commerce illicite de drogues et que, le pavot étant l’ingrédient principal de l’héroïne, le trafic en la matière présente des caractéristiques internationales.

La Commission a donné une interprétation disjunctive de la définition de «réfugié au sens de la Convention», ce qui signifie que s’il y a lieu à exclusion, il n’est pas nécessaire de se prononcer sur les facteurs d’inclusion. Le requérant soutient que les objectifs de l’exclusion doivent être pondérés par les facteurs d’inclusion. Que le champ d’application de la section Fc) doit être déterminé au regard des buts et principes des Nations Unies, lesquels, selon la Charte de l’Organisation internationale, ne concernent que les relations entre États indépendants et souverains. Et que le droit international ne connaît pas la responsabilité de l’individu qui n’est pas un représentant de l’autorité ou dont le crime ne présente pas d’importantes ramifications internationales.

Selon la Commission, l’argumentation du requérant qui fait valoir que ses droits garantis par les articles 7 (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, auquel il ne peut être porté atteinte qu’en conformité avec les principes de justice fondamentale) et 12 (droit à la protection contre tous traitements cruels et inusités) de la Charte sont violés par l’application de la disposition d’exclusion de la section Fc) de l’article premier, est prématurée puisque rien ne prouve qu’il serait expulsé. Selon le requérant, le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration* porte atteinte au droit à la justice fondamentale qu’il tient de l’article 7 de la Charte car la section Fc) ne dit pas ce qui est contraire aux buts et aux principes des Nations Unies et ne définit pas clairement les frontières du répréhensi-

delineate areas of risk because the general public is unaware of the vast initiatives of the UN. The Board concluded that Article 1F(c) was not void because of vagueness.

The issues were (1) whether the Board erred in interpreting the definition of Convention refugee as disjunctive; (2) whether Article 1F(c) applied to persons not in positions of authority; (3) whether Article 1F(c) violated the applicant's rights pursuant to Charter, section 7 or 12; and (4) whether Article 1F(c) was void for vagueness.

Held, the application should be dismissed.

(1) The definition of "Convention refugee" is disjunctive. There is no requirement for the Board to determine and balance inclusion with exclusion when applying Article 1F(c) of the Convention. While the Board could have conducted an inclusion analysis, there was no error in law in not doing so. Balancing might be considered in some circumstances, but not here.

(2) While the UN, in its capacity as an international organization, may not have jurisdiction over individuals, its initiatives can have domestic implications. Parliament has incorporated into the *Immigration Act* Canada's obligations under the UN Convention relating to the status of refugees. Unless Article 1F(c) is interpreted as applying to individuals like the applicant who have been convicted of such offences under domestic criminal law, Canada would be unable to meet its international obligations either with respect to refugees or the elimination of the trafficking in illegal narcotics. The Court has consistently held that trafficking in heroin, a narcotic not produced in Canada, is a crime against which the UN has initiated and co-ordinated a range of international initiatives. There is no difference between the importation of heroin, the possession of heroin for the purpose of trafficking, and simply trafficking in this narcotic. Because the UN initiatives are directed nationally as well as internationally, Article 1F(c) may apply to a person who has been convicted of trafficking in heroin, in Canada, even absent any specific international involvement on the part of the claimant. Domestic traffickers are an indispensable link in the chain of distribution of narcotics, and their involvement ought not to be minimized.

(3) The applicant's Charter arguments were premature in the context of a determination of whether the applicant is precluded from claiming the protection of the Convention by virtue of the exclusion contained in Article 1F(c). The Court was not dealing with execution of a deportation order.

(4) Article 1F(c) was not void because of vagueness. A law is unconstitutionally vague if it so lacks in precision that it does not give sufficient guidance for legal debate, that is for reaching a conclusion as to its meaning by reasoned analysis applying legal criteria. It does not sufficiently delineate any

ble ou des zones de danger alors que le grand public n'est pas au courant des grandes initiatives de l'ONU. La Commission a conclu que la section Fc) n'est pas nulle pour cause d'imprécision.

a Il échet d'examiner (1) si la Commission a commis une erreur en donnant une interprétation disjonctive de la définition de réfugié au sens de la Convention; (2) si la section Fc) de l'article premier est applicable aux personnes qui ne sont pas des représentants de l'autorité; (3) si la section Fc) porte atteinte aux droits que garantissent au requérant les articles 7 et 12 de la Charte; et (4) si la section Fc) est nulle pour cause d'imprécision.

Jugement: il faut rejeter la recours.

(1) La définition de «réfugié au sens de la Convention» est disjonctive. La Commission n'est nullement tenue d'examiner les facteurs d'inclusion pour pondérer les facteurs d'exclusion lorsqu'elle applique la section Fc) de l'article premier de la Convention. S'il était vrai que la Commission aurait pu entreprendre une analyse des facteurs d'inclusion, qu'elle ne l'ait pas fait ne vaut pas erreur de droit. La pondération pourrait être envisagée dans certains cas, mais non pas en l'espèce.

(2) Bien que l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité d'organisation internationale, n'ait peut-être pas compétence sur les individus, ses initiatives peuvent avoir des implications internes chez les pays membres. Le législateur a intégré dans la *Loi sur l'immigration* les obligations qu'assume le Canada dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Si la section Fc) ne peut s'appliquer aux individus qui, comme le requérant, ont été reconnus coupables des infractions de ce genre sous le régime du droit pénal interne, on pourrait dire que le Canada ne remplit pas ses obligations internationales que ce soit à l'égard des réfugiés ou dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. La Cour a toujours jugé que le trafic d'héroïne, stupéfiant qui n'est pas produit au Canada, est un crime contre lequel l'ONU a pris et coordonné une variété d'initiatives internationales. Il n'y a aucune différence entre l'importation, la possession en vue du trafic et le trafic proprement dit de l'héroïne. Les initiatives de l'ONU ayant une portée interne tout autant qu'internationale, la section Fc) peut s'appliquer à une personne reconnue coupable de trafic d'héroïne au Canada, lors même qu'elle n'a spécifiquement participé à aucune activité internationale en la matière. Les trafiquants internes sont un maillon indispensable dans la chaîne de distribution des stupéfiants, et il ne faut pas minimiser leur participation.

(3) Les moyens tirés par le requérant de la Charte sont prématurés dans le contexte de l'examen de la question de savoir s'il est irrecevable à revendiquer la protection de la Convention par l'effet de la disposition d'exclusion de la section Fc), puisque la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur une mesure d'expulsion.

(4) La section Fc) n'est pas nul pour cause d'imprécision. Une loi sera jugée inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire, c'est-à-dire pour trancher quant à sa signification à la suite d'une analyse raisonnée. Elle ne délimite pas

area of risk and thus can provide neither fair notice to the citizen nor a limitation of enforcement discretion. The Board's discretion to exclude is subject to objective limits. The Board must objectively determine the facts and apply the appropriate legal principles. What the purposes and principles of the UN are is a question of law; whether they have been contravened is a question of fact. The purposes and principles of the United Nations are capable of being given a constant and settled meaning by the courts. The substantive aspect of fair notice is a subjective understanding that the law touches upon some conduct based on the substratum of values underlying the legal enactment and on the role that the legal enactment plays in the life of society. An element of the "substratum of values held by society" is the control of the unlawful production, sale and use of narcotics. Article 1F(c) sufficiently delineates an area of risk and provides an adequate basis for legal debate, by reasonable analysis and the application of legal criteria.

The following questions were certified: (1) Is Article 1F(c) void due to vagueness?; (2) does Article 1F(c) apply to a person who is not in a position of authority?; (3) Is it necessary for the Board to balance exclusion with inclusion in the application of Article 1F(c)?

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], ss. 7, 12.

Charter of the United Nations, [1945] Can. T.S. No. 7, Arts. 1, 2.

Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23.

Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), 114(2) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102), Sch. (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 34).

Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 4(2),(3).

United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art. 1F(a),(b),(c).

United Nations Protocol relating to the Status of Refugees, January 31, 1967, [1969] Can. T.S. No. 29.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Thamotharampillai v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 3 F.C. 99; (1994), 77 F.T.R. 114 (T.D.); *Kabirian v. Canada (Solicitor General)*, [1995] A.C.F. No. 143 (T.D.) (QL); *Arica v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] F.C.J. No. 670 (C.A.) (QL); *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical*

suffisamment une sphère de risque et ne peut donc fournir ni d'avertissement raisonnable aux citoyens ni de limitation du pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. Le pouvoir discrétionnaire d'exclusion de la Commission connaît une certaine limite objective. Elle doit examiner objectivement les faits et y appliquer les principes de droit qui s'imposent. La question de savoir quels sont les buts et les principes des Nations Unies est une question de droit, alors que celle de savoir s'il y a été porté atteinte est une question de fait. Les tribunaux peuvent donner un sens constant et définitif aux buts et principes des Nations Unies. Du point de vue du fond, l'avertissement raisonnable réside donc dans la conscience subjective de l'illégalité d'une conduite, fondée sur les valeurs qui forment le substrat du texte d'incrimination et sur le rôle que joue le texte d'incrimination dans la vie de la société. Un élément du «substrat de valeurs partagées par la société» est la lutte contre la production, la vente et la consommation illicites de stupéfiants. La section Fc) définit clairement une zone de danger et se prête au débat judiciaire par analyse rationnelle et application de critères juridiques.

Les questions suivantes sont certifiées: (1) La section Fc) est-elle nulle pour cause d'imprécision?; (2) La section Fc) s'applique-t-elle aux personnes qui ne sont pas en situation d'autorité?; (3) La Commission doit-elle pondérer les facteurs d'exclusion par les facteurs d'inclusion dans l'application de la section Fc) de l'article premier de la Convention?

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], art. 7, 12.

Charte des Nations Unies, [1945] R.T. Can. n° 7, Art. 1, 2.

Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, le 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, Art. 1F(a),(b),(c).

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, ch. C-23.

Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, ch. N-1, art. 4(2),(3).

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), 114(2) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102), annexe (éditée par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 34).

Protocole des Nations Unies relatif au statut des réfugiés, 31 janvier 1967, [1969] R.T. Can. n° 29.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

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.); *Kabirian c. Canada (Solliciteur général)*, [1995] A.C.F. n° 143 (1^{re} inst.) (QL); *Arica c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] F.C.J. n° 670 (C.A.) (QL); *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical*

Society, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161.

a

DISTINGUISHED:

Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mehmet, [1992] 2 F.C. 598 (C.A.); *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.).

b

CONSIDERED:

Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1994] 3 F.C. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229 (C.A.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] F.C.J. No. 870 (T.D.) (QL); *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 129 N.R. 81; *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

c

d

REFERRED TO:

Tutu v. Minister of Employment and Immigration (1994), 74 F.T.R. 44 (F.C.T.D.); *Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.); *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (F.C.A.).

e

f

AUTHORS CITED

Bassiouni, M. Cherif (ed.). *International Criminal Law*, Vol. 1. Transnational Publishers, 1987.

"Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind" in *Yearbook of the International Law Commission 1991*, vol. II, Part 2 (New York: United Nations, 1994).

Garant, Patrice. *L'imprécision en droit administratif et en droit constitutionnel: un défi à l'intelligence moyenne*. Toronto: Carswell, 1994.

Goodwin-Gil, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.

Halewood, Michael. "Excluding Refugees Pursuant to the 1951 Convention: Should the Purposes and Principles of the United Nations Extend Beyond the Promotion of Human Rights to the Exclusion of Drug Traffickers?" (1995), 25 Imm. L.R. (2d) 305.

Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.

Kindred, H. M. et al. *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5th ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 1993.

DOCTRINE

Society, [1992] 2 R.C.S. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241; *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711; (1992), 77 C.C.C. (3d) 91; 17 C.R. (4th) 74; 12 C.R.R. (2d) 31; 144 N.R. 176; 51 Q.A.C. 161.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Mehmet, [1992] 2 C.F. 598 (C.A.); *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.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1994] 3 C.F. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229 (C.A.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] F.C.J. n°870 (1^{re} inst.) (QL); *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 129 N.R. 81; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; (1989), 59 D.L.R. (4th) 416; 26 C.C.E.L. 85; 89 CLLC 14,031; 93 N.R. 183.

DÉCISIONS CITÉES:

Tutu c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1994), 74 F.T.R. 44 (C.F. 1^{re} inst.); *Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.); *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35; 120 N.R. 193 (C.A.F.).

g

h

i

j

Bassiouni, M. Cherif (ed.). *International Criminal Law*, Vol. 1. Transnational Publishers, 1987.

Garant, Patrice. *L'imprécision en droit administratif et en droit constitutionnel: un défi à l'intelligence moyenne*. Toronto: Carswell, 1994.

Goodwin-Gil, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.

Halewood, Michael. "Excluding Refugees Pursuant to the 1951 Convention: Should the Purposes and Principles of the United Nations Extend Beyond the Promotion of Human Rights to the Exclusion of Drug Traffickers?" (1995), 25 Imm. L.R. (2d) 305.

Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.

Kindred, H. M. et al. *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5th ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 1993.

«Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité» dans *Annuaire de la Commission du droit international 1991*, vol. II, 2^e partie (New York: Nations Unies, 1994).

Rikhof, J. "The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.

Rikhof, J. «The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law» (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31.

APPLICATION for judicial review of a decision that the applicant, who had been convicted of possession of heroin for the purposes of trafficking, was not a Convention refugee. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire contre la décision selon laquelle le requérant, qui avait été reconnu coupable de possession d'héroïne en vue d'en faire le trafic, n'est pas un réfugié au sens de la Convention. Demande rejetée.

COUNSEL:

Howard C. Gilbert for applicant.
Claire A. H. Le Riche for respondent.

AVOCATS:

Howard C. Gilbert pour le requérant.
Claire A. H. Le Riche pour l'intimé.

SOLICITORS:

Gilbert & Yallen, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREURS:

Gilbert & Yallen, Toronto, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

WETSTON J.: This is an application for judicial review of a decision of the Immigration and Refugee Board, Convention Refugee Determination Division (the Board), dated August 2, 1994, wherein the Board determined that the applicant was not a Convention refugee. The Board concluded that the applicant was a person to whom section F(c) of Article 1 of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* (the Convention), signed at Geneva on July 28, 1951 [[1969 Can. T.S. No. 6], including the Protocol [*United Nations Protocol relating to the Status of Refugees*] thereto, signed at New York City on January 31, 1967 [[1969] Can. T.S. No. 29], applied. Section F(c) of Article 1 of the Convention is incorporated into the *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] by virtue of the definition of "Convention refugee" contained in subsection 2(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1], and is set out as a schedule [as enacted *idem*, s. 34] to that Act. Article 1F(c) provides as follows:

LE JUGE WETSTON: Il y a en l'espèce recours en contrôle judiciaire contre la décision en date du 2 août 1994 par laquelle la section du statut de réfugié, Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission), a conclu que le requérant n'était pas un réfugié au sens de la Convention, mais une personne tombant sous le coup de la section Fc) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (la Convention), signée à Genève le 28 juillet 1951 [[1969] R.T. Can. n° 6], le Protocole [*Protocole des Nations Unies relatif au statut des réfugiés*] de celle-ci signé à New York le 31 janvier 1967 [[1969] R.T. Can. n° 29]. La section Fc) de l'article premier est intégrée dans la *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] par l'effet de la définition de «réfugié au sens de la Convention» au paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1] de cette Loi; elle figure également à l'annexe [éditée, *idem*, art. 34] de la Loi. Voici ce que porte cette section:

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

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

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

The applicant is a citizen of Iran. He arrived in Canada on February 2, 1986, at which time he made

Le requérant, citoyen de l'Iran, est arrivé au Canada le 2 février 1986, date à laquelle il a reven-

a a Convention refugee claim on the basis of a well-founded fear of persecution by reason of his political opinion and his membership in a particular social group. However, on September 13, 1987, prior to the determination of his refugee claim, the applicant was charged with possession of heroin for purposes of trafficking, contrary to the subsection 4(2) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, an indictable offence under subsection 4(3) of that Act. Mr. Atef was convicted of that offence on December 11, 1987, and sentenced to 55 months imprisonment. Subsequently, on October 28, 1992, the applicant was found to have a credible basis for his refugee claim. Accordingly, his claim was referred to the Board for hearing. The hearing, with the Minister of Employment and Immigration's participation, took place on June 1, 1993 and October 27, 1993.

Issues

The applicant argued the following issues with respect to this judicial review application:

1. Did the Board err in law in deciding to consider the issue of inclusion only if it determined the applicant not to be excluded pursuant to Article 1F(c); if so, did the Board err in not proceeding to balance inclusion with the issue of exclusion?

2. Does Article 1F(c) apply to the applicant, who is not a person in authority?

3. Does Article 1F(c) violate the applicant's rights pursuant to section 7 or 12 of the 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]]?

4. Does Article 1F(c) of the Convention violate the applicant's section 7 Charter rights by reason of vagueness?

diqué le statut de réfugié par ce motif qu'il craignait avec raison d'être persécuté en raison de ses opinions politiques et de son appartenance à un groupe social particulier. Cependant, le 13 septembre 1987, avant même que sa revendication du statut de réfugié ne fût instruite, il a été poursuivi pour possession d'héroïne en vue d'en faire le trafic, en violation du paragraphe 4(2) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, ch. N-1, laquelle possession est un acte criminel au regard du paragraphe 4(3) de la même Loi. M. Atef a été reconnu coupable de cette infraction le 11 décembre 1987 et condamné à une peine d'emprisonnement de 55 mois. Par la suite, le 28 octobre 1992, sa revendication du statut de réfugié a été jugée pourvue d'un minimum de fondement et, en conséquence, elle a été soumise à la Commission pour instruction. L'audience, à laquelle participait le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, eut lieu le 1^{er} juin 1993 et le 27 octobre 1993.

Les points litigieux

Voici les questions soulevées par le requérant dans ce recours en contrôle judiciaire:

1. La Commission a-t-elle commis une erreur de droit en décidant de n'examiner l'affaire sous l'angle de l'inclusion qu'au cas où elle aurait conclu que le requérant n'était pas exclu par l'effet de la section Fc) de l'article premier; dans l'affirmative, la Commission a-t-elle commis une erreur faute d'avoir pondéré les facteurs d'exclusion par les facteurs d'inclusion?

2. La section Fc) de l'article premier s'applique-t-il au cas du requérant, qui n'est pas une personne en situation d'autorité?

3. La section Fc) de l'article premier porte-t-il atteinte aux droits du requérant, que protège les articles 7 ou 12 de 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]]?

4. La section Fc) de l'article premier de la Convention porte-t-il atteinte, en raison de son imprécision, aux droits du requérant, que protège l'article 7 de la Charte?

The Board issued extensive reasons with respect to all issues before the Court and determined that the applicant is a person to whom the Convention does not apply because, in terms of Article 1F(c) of the Convention, there are serious reasons for considering that the claimant has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

1. Inclusion/Exclusion

With respect to the application of the exclusion clause, Article 1F(c), the Board determined the following, at pages 5-6 of its reasons:

... the exclusionary prohibition in the definition [of Convention refugee] is disjunctive, and separate from the inclusion issues of the definition. It considers that if the exclusion applies, it is not necessary to determine the inclusion issues.

We are of the opinion that it was the intention of Parliament, as expressed in the exclusion clause in Article 1F(c) to exclude persons even if genuinely at risk of persecution. . . . we have concluded, that there is no requirement in law to engage in the balancing process referred to by the claimant's counsel.

In the applicant's submission, by interpreting the subsection 2(1) definition of "Convention refugee" as disjunctive, the Board erred in law. According to the applicant, it was incumbent on the Board to examine the inclusion issue, as well as all mitigating circumstances surrounding the applicant's crime, and the present danger he poses to society, in conjunction with the exclusion issue. In this regard, the applicant argues that exclusion, within the meaning of the definition of Convention refugee, should not be read disjunctively but rather should be read as requiring that the objectives of exclusion be balanced with the issue of inclusion. It is submitted that the balancing is necessary to assure that the objectives of the *Immigration Act* and the Convention in relation to both the exclusion and inclusion issues are met.

The applicant argues that each paragraph in Article 1, section F, is different; he contends that a distinction must be drawn with respect to the application of Articles 1F(a), (b), and (c). While the applicant acknowledges that balancing may not be required in

La Commission, par des motifs détaillés en réponse à chacune des questions soumises à la Cour, a conclu que le requérant est exclu de l'application de la Convention parce que, au regard de la section Fc) de l'article premier de ce texte, il y a des raisons sérieuses de penser qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

b 1. Inclusion et exclusion

En ce qui concerne l'application de la disposition d'exclusion, savoir la section Fc) de l'article premier, la Commission a tiré la conclusion suivante en pages 5 et 6 des motifs de sa décision:

[TRADUCTION] . . . la disposition d'exclusion de la définition [de réfugié au sens de la Convention] est disjonctive, elle n'est pas reliée aux facteurs d'inclusion prévus dans cette définition. Elle signifie que s'il y a lieu à exclusion, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur les facteurs d'inclusion.

À notre avis, c'était la volonté du législateur, telle qu'en témoigne la disposition d'exclusion de la section Fc) de l'article premier, d'exclure les personnes de cette catégorie quand bien même elles risqueraient vraiment la persécution . . . nous avons conclu qu'aucune règle de droit ne prescrit la pondération dont fait état l'avocat du requérant.

Selon le requérant, la Commission a commis une erreur de droit pour avoir donné une interprétation disjonctive de la définition de «réfugié au sens de la Convention» figurant au paragraphe 2(1). Dans l'examen des facteurs d'exclusion, dit-il, il incombe à la Commission de prendre aussi en considération les facteurs d'inclusion, ainsi que toutes les circonstances atténuantes de son crime et la question de savoir s'il présente actuellement un risque pour la société. Dans ce contexte, le requérant soutient que l'exclusion prévue à la définition de réfugié au sens de la Convention ne doit pas être envisagée à part, mais interprétée comme signifiant que les objectifs de l'exclusion doivent être pondérés par les facteurs d'inclusion. Et que cette pondération s'impose pour garantir que les objectifs de la *Loi sur l'immigration* et de la Convention soient atteints pour ce qui est de l'exclusion et de l'inclusion.

Selon le requérant, chaque alinéa de la section F de l'article premier est différent, et il faut distinguer lorsqu'il s'agit d'appliquer les sections Fa), b) et c) de l'article premier respectivement. Il reconnaît que la pondération n'est peut-être pas nécessaire pour ce

respect of Article 1F(a)¹, in his submission balancing is required with respect to Articles 1F(b) and 1F(c). In this regard, the applicant refers to Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*, (Toronto: Butterworths, 1991), at page 225; and Goodwin-Gil, *The Refugee in International Law*, 1983, at pages 62-63, which support the position that balancing is required within Article 1F(b). The applicant argues that the commentary regarding the necessity to balance within the context of Article 1F(b) is instructive with respect to the proper approach to the application of Article 1F(c) because the only distinction between Articles 1F(b) and 1F(c) is where the crime was committed. Accordingly, the applicant contends that balancing should also be required within Article 1F(c).

The applicant argues that the Federal Court of Appeal decision in *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Mehmet*, [1992] 2 F.C. 598, offers judicial support for his contention that the issue of inclusion must be determined and balanced with the objectives of exclusion, where, at page 607, the Court commented:

The application of an exclusion clause to a claimant who meets the eligibility test is never automatic, and will always require an assessment of the circumstances and the situation as a whole

The applicant further relies on the decision in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.), where the Court, at pages 326-327, in the context of Article 1F(a), commented that it would be preferable for the Board to consider the inclusion issue together with the exclusion issue.

The applicant also relies on the Federal Court of Appeal's decision in *Gonzalez, supra*, where, at

¹ See *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.), where at p. 657 Mr. Justice Mahoney commented as follows with respect to the issue of balance in the context of Article 1F(a):

I find nothing in the Act that would permit the Refugee Division to weigh the severity of potential persecution against the gravity of the conduct which has led it to conclude that what was done was an Article 1F(a) crime. The exclusion of Article 1F(a) is, by statute, integral to the definition. Whatever merit there might otherwise be to the claim, if the exclusion applies, the claimant simply cannot be a Convention refugee.

qui est de la section Fa)¹, mais soutient qu'elle s'impose à l'égard des sections Fb) et Fc), citant à cet effet *The Law of Refugee Status* de James C. Hathaway (Toronto: Butterworths, 1991), en page 225, et *The Refugee in International Law* de Goodwin-Gil, 1983, en pages 62 et 63, qui tiennent que la pondération s'impose dans le contexte de la section Fb). Le requérant soutient que le commentaire sur l'impératif de pondération dans le contexte de la section Fb) est instructif pour ce qui est de l'interprétation correcte de la section Fc), du fait que la seule distinction entre ces deux alinéas tient au lieu du crime. Il en conclut que la pondération s'impose aussi dans le contexte de la section Fc).

Le requérant se fonde sur la conclusion suivante tirée par la Cour d'appel fédérale en page 607 de l'arrêt *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Mehmet*, [1992] 2 C.F. 598, pour soutenir que les facteurs d'inclusion doivent être examinés pour pondérer les objectifs de l'exclusion:

À l'égard d'un revendicateur qui a satisfait au test d'éligibilité, l'application d'une clause d'exclusion n'est jamais automatique, et toujours elle nécessitera une appréciation des circonstances et de l'ensemble de la situation

Il invoque encore l'arrêt *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298, en pages 326 et 327, où la Cour d'appel fédérale a jugé que, dans le contexte de la section Fa) de l'article premier, il est préférable que la Commission tienne compte des facteurs d'inclusion en même temps que des facteurs d'exclusion.

Il cite aussi l'arrêt *Gonzalez, supra*, de la Cour d'appel fédérale où, en pages 655 et 656, le juge

¹ Voir *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.); le juge Mahoney a tiré en p. 657 la conclusion suivante sur la pondération dans le contexte de la section Fa) de l'article premier:

À mon avis, rien dans la Loi ne permet à la section du statut de réfugié d'apprécier la sévérité de la persécution potentielle au regard de la gravité de la conduite qui l'a amenée à conclure qu'il s'agissait d'un crime visé par la section Fa) de l'article premier. L'exclusion de la section Fa) de l'article premier fait, en vertu de la loi, partie intégrante de la définition. Quel que soit par ailleurs le bien-fondé de sa revendication, le demandeur ne peut aucunement être un réfugié au sens de la Convention si l'exclusion s'applique.

pages 655-656, Mr. Justice Mahoney commented as follows, on the possibility of balancing in relation to Article 1F(b):

The applicant based the argument that a finding on the merits is essential because the quality of persecution which a claimant might suffer if returned must be weighed against the gravity of what had been done to engage the exclusion clause and that the balance was a factor which the Refugee Board was required to take into account in deciding whether or not the exclusion clause ought to be invoked. That argument finds support in commentary, if not jurisprudence, for example . . .

That passage appears under the subtitle of "Serious Non-Political Crimes" which are the subject of Article 1F(b), rather than 1F(a), but the commentary is not limited in its terms nor, given the way Article 1F is drafted, could the author apply his reasoning to anything but Article 1F in its entirety. Perusal of the other commentary to which we were referred satisfies me that it, too, finds its entire support in Article 1F(b).

Can crimes committed in the prosecution or suppression of a revolution be characterized as "non-political"? I doubt it. Perhaps the modifier "serious" in Article 1F(b) would make possible the balancing suggested but there is no room for it in Article 1F(a). The crimes of Article 1F(a) are, by any definition, extremely serious. In so far as the commentary has a message applicable to Article 1F(a), it may be that what has occurred in combat is not to be readily found to be a crime.

In the applicant's submission, because each paragraph in Article 1, of section F is different, this Court should not follow the analysis set out in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [[1993] F.C.J. No. 870 (T.D.) (QL)], and adopted by the Board, where the Court found that there was no distinction between Articles 1F(a) and 1F(c) and that therefore, no balancing is required when applying Article 1F(c).

Moreover, the applicant argues that the need to balance exclusion and inclusion issues is greatest with respect to Article 1F(c) due to its very broad nature. In this regard, the applicant argues that unless the Board balances the inclusion and exclusion issues, any act, regardless of how insignificant or unimportant, which might be contrary to any UN initiative, would provide a basis for exclusion under Article 1F(c).

Mahoney s'est prononcé en ces termes au sujet de la possibilité de pondération dans le contexte de la section Fb) de l'article premier:

Le requérant soutient qu'une conclusion quant au bien-fondé de la revendication est essentielle parce que la persécution qu'il pourrait subir advenant son retour doit être appréciée au regard de la gravité des actes susceptibles de donner lieu à l'application de la clause d'exclusion; selon lui, cette appréciation est un facteur dont la Commission du statut de réfugié devait tenir compte pour décider s'il y avait lieu d'invoquer la clause d'exclusion. Cet argument est étayé par la doctrine sinon par la jurisprudence, comme en témoigne le passage suivant . . .

Ce passage apparaît sous le sous-titre «Crimes graves de droit commun», lesquels sont visés par la section Fb) de l'article premier et non par la section Fa). Vu cependant le caractère non limitatif de ce commentaire et le libellé de la section F de l'article premier, l'auteur ne pouvait appliquer son raisonnement qu'au paragraphe dans son ensemble. L'analyse d'un autre commentaire cité devant nous me convainc que lui aussi est entièrement étayé par la section Fb) de l'article premier.

Les crimes commis par les auteurs d'une révolution ou ses opposants peuvent-ils être qualifiés de crimes de «droit commun»? J'en doute. Peut-être l'adjectif «grave» utilisé à la section Fb) de l'article premier rend-il possible la pondération suggérée mais on ne retrouve rien de tel à la section Fa). Les crimes visés par cette dernière disposition sont, par définition, extrêmement graves. Dans la mesure où le commentaire s'applique aussi à cet alinéa, c'est peut-être que ce qui se produit en situation de combat ne doit pas forcément être considéré comme un crime.

Le requérant soutient que, chaque alinéa de la section F de l'article premier étant différent, il n'y a pas lieu pour la Cour d'appliquer l'analyse qu'elle a faite dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [[1993]F.C.J. n° 870 (1^{re} inst.) (QL)] et qu'a adoptée la Commission en l'espèce, analyse par laquelle la Cour a conclu qu'il n'y avait aucune distinction entre les sections Fa) et Fc) et qu'en conséquence, l'application de ce dernier se faisait sans pondération.

Au contraire, dit-il, c'est à l'égard de cet section Fc) que, vu sa portée très générale, la nécessité de pondérer l'exclusion par l'inclusion est la plus impérieuse. Et que, faute par la Commission de pondérer les facteurs d'exclusion par les facteurs d'inclusion, tout acte, si insignifiant ou banal soit-il, qui pourrait être contraire à une initiative quelconque des Nations Unies, pourrait servir à justifier l'exclusion sous le régime de la section Fc).

The respondent argues that the statutory definition of "Convention refugee", in subsection 2(1) of the *Immigration Act*, is clear. If a person falls within one of the exclusion clauses contained in section E or F of the Convention, that person is not entitled to the protection offered by Canada to Convention refugees. As such, it is contended that the Board was under no legal obligation to consider or to determine whether the claimant might be included in the definition but for the fact that there are serious reasons for considering that he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. The respondent relies upon a number of decisions to support its position: *Gonzalez, supra*, at pages 655-657; *Tutu v. Minister of Employment and Immigration* (1994), 74 F.T.R. 44 (F.C.T.D.), at page 47; and *Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 508 (C.A.), at pages 534-535. The respondent further argues that exclusion clauses are completely external to the characteristics of a refugee and that no factors ought to be considered after the determination has been made that the claimant has committed a crime resulting in the Convention not applying to him: *Mehmet, supra*; and *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 (C.A.).

Subsection 2(1) of the *Immigration Act* defines a Convention refugee as any person who satisfies the requirements of paragraph 2(1)(a) but does not include any person to whom the Convention does not apply pursuant to section E or F of Article 1 thereof. It is clear that subsection 2(1) of the *Immigration Act* incorporates all of Article 1F. It is also clear that someone who falls within one of the exclusion clauses in sections E and F of the Convention may not claim the protection offered by Canada to Convention refugees. This view of subsection 2(1) and Article 1F is not one which may be described as literal; it is merely the only construction that the words in this section can bear. The definition of "Convention refugee", contained in subsection 2(1) of the *Immigration Act*, is disjunctive. Accordingly, I am of the opinion that there is no requirement for the Board to determine and balance inclusion with exclusion when applying Article 1F(c) of the Convention.

De son côté, l'intimé soutient que la définition légale de «réfugié au sens de la Convention», au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, est claire. Quiconque tombe sous le coup de l'une des dispositions d'exclusion des sections E ou F de l'article premier de la Convention ne jouit pas de la protection offerte par le Canada aux réfugiés au sens de la Convention. Dans ce contexte, la Commission n'était nullement tenue par la Loi d'examiner si le requérant aurait pu satisfaire aux critères de cette définition n'eût été le fait qu'il y avait des raisons sérieuses de penser qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. L'intimé cite à l'appui de cet argument divers précédents: *Gonzalez, supra*, en pages 655 à 657; *Tutu c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1994), 74 F.T.R. 44 (C.F. 1^{re} inst.), en page 47; et *Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 508 (C.A.), en pages 534 et 535. Il soutient encore que les facteurs d'exclusion sont complètement indépendants des attributs du réfugié, et qu'il n'y a lieu d'examiner aucun autre facteur après qu'il a été jugé que le demandeur a commis un crime tel que la Convention ne s'applique plus dans son cas (*Mehmet, supra*, et *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.)).

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* définit comme réfugié au sens de la Convention toute personne qui satisfait aux conditions prévues à l'alinéa 2(1)a), mais exclut les personnes soustraites à l'application de la Convention par l'article premier, sections E ou F, de ce texte. Il est clair que ce paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* comprend l'intégralité de la section F de l'article premier. Il est aussi clair que quiconque tombe sous le coup de l'un des facteurs d'exclusion prévus aux sections E et F de cet article ne peut revendiquer la protection offerte par le Canada aux réfugiés au sens de la Convention. Il ne s'agit pas là d'une appréhension littérale du paragraphe 2(1) et de l'article premier, section F, mais de la seule interprétation qu'on puisse donner de leur libellé. La définition de «réfugié au sens de la Convention» qui figure au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* est disjonctive. En conséquence, je conclus que la Commission n'est nullement tenue d'examiner les facteurs d'inclusion pour pondérer les

I am not persuaded that the Court's comments in *Mehmet, supra*, stand for the proposition that the exclusion clause requires balancing with inclusion. That decision dealt with eligibility issues emanating from a credible basis hearing. Furthermore, with respect to the *Moreno* decision, *supra*, it is clear that, in that case, the claims were interrelated which made it practical to consider the inclusion issue along with the exclusion issue. I agree with the Board's interpretation of *Moreno, supra*.

Moreover, in *Gonzalez, supra*, at page 657, Mr. Justice Mahoney specifically comments that, in his opinion, there is no error in law in either approach. Therefore, while the Board could have conducted an inclusion analysis, there was no error in law in not doing so. I do not consider that Justice Mahoney, in *Gonzalez, supra*, is stating that there is a balancing requirement within Article 1F(b) or 1F(c) of the Convention. He may be suggesting that balancing might be considered in some circumstances. However, in my opinion this is not one of these circumstances.

Indeed, counsel for the applicant, in his oral argument, indicated that if exclusion is disjunctive then there would be no requirement to consider inclusion and balance it with exclusion. In other words, if the Board is not required to consider the inclusion issue as part of its determination of Article 1F(c) of the Convention, then the Board need not engage in a balancing exercise.

The applicant further contends that, absent the need to balance inclusion and exclusion, Article 1F(c) results in a virtually automatic exclusion, regardless of the significance of the act, where any UN initiative has been contravened. I am of the opinion that the applicant's argument departs from the language of Article 1F(c), which I have found to be unambiguous. Moreover, my examination of the Travaux Préparatoires for the Convention leads me to conclude that:

facteurs d'exclusion lorsqu'elle applique la section Fc) de l'article premier de la Convention.

Je ne pense pas que les conclusions tirées par la Cour dans *Mehmet, supra*, signifient que la disposition d'exclusion doit être pondérée par les facteurs d'inclusion. Cette décision porte sur les questions d'admissibilité découlant de l'examen du minimum de fondement. Par ailleurs, il ressort de l'affaire *Moreno, supra*, que les revendications y étaient étroitement liées, ce qui engageait à considérer les facteurs d'inclusion parallèlement aux facteurs d'exclusion. Je partage l'interprétation faite par la Commission de cette décision *Moreno*.

Par ailleurs, dans *Gonzalez, supra*, en page 657, le juge Mahoney a expressément conclu que ni l'une ni l'autre approche ne valait erreur de droit. Donc s'il était vrai que la Commission aurait pu entreprendre une analyse des facteurs d'inclusion, qu'elle ne l'ait pas fait ne vaut pas erreur de droit. Je n'interprète pas les conclusions tirées par le juge Mahoney dans *Gonzalez, supra*, comme signifiant qu'à son avis, les sections Fb) et Fc) de l'article premier de la Convention comportaient un impératif de pondération. Il se peut qu'à son avis, la pondération puisse être envisagée dans certains cas. Je conclus cependant que tel n'est pas le cas en l'espèce.

En fait, l'avocat du requérant reconnaît au cours des débats que si la disposition d'exclusion est disjunctive, point n'est besoin de prendre en considération les facteurs d'inclusion pour contrebalancer l'exclusion. Autrement dit, si la Commission n'est pas tenue d'examiner les facteurs d'inclusion dans l'instruction de la cause au regard de la section Fc) de la Convention, la pondération n'est pas nécessaire.

Le requérant soutient encore que sans l'impératif de pondération de l'exclusion par l'inclusion, la section Fc) aura pour résultat d'exclure presque automatiquement, peu importe la gravité des agissements en cause pourvu qu'il y ait eu contravention à une initiative quelconque des Nations Unies. J'estime que son argument n'a rien à voir avec les termes de la section Fc) que je ne trouve nullement ambigus. Qui plus est, l'analyse des travaux préparatoires de la Convention m'engage aux conclusions suivantes:

a) The acts committed must be criminal in nature;

b) The exclusion in Article 1F(c) appears to be capable of including acts committed both in the country of refuge and the country of origin: See Rikhof, J. "The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law" (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31, at page 62. For a contrary view regarding the application of Article 1F(c), see Michael Halewood, "Excluding Refugees Pursuant to the 1951 Convention: Should the Purposes and Principles of the United Nations Extend Beyond the Promotion of Human Rights to the Exclusion of Drug Traffickers?" (1995), 25 Imm. L.R. (2d) 305.

The meaning of purposes and principles of the UN is a question of law and subject, upon leave, to judicial review by the Federal Court. Moreover, as indicated by the Board on a number of occasions in its decision, an application to the Minister under subsection 114(2) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 102] of the *Immigration Act* for humanitarian and compassionate considerations can still be brought, at which time mitigating circumstances regarding the crime that was committed in Canada may be properly considered. Accordingly, no error of law was committed by the Board in this regard.

2. Persons in a Position of Authority

Does Article 1F(c) apply to persons other than those individuals in a position of authority? The Board determined, at page 12 of its reasons, that:

... there is no reason to limit the operation of this Article [1F(c)] to only certain individuals or segments of society. To do so would be to limit the efficacy of the efforts of the United Nations to accomplish its purposes and principles which embrace the elimination of the said conduct.

The applicant argues that the scope of Article 1F(c) must be determined with reference to the "purposes and principles of the United Nations", as contained in Articles 1 and 2 of the UN Charter [*Charter of the United Nations*, [1945] Can. T.S. No. 7]. It is the applicant's contention that the application of Article 1F(c) must be limited by the UN's legal mandate. In essence, the applicant argues that the purposes and

a) Les agissements en question doivent être criminels;

b) L'exclusion prévue à la section Fc) peut s'appliquer aux actes commis dans le pays d'accueil comme dans le pays d'origine. Voir Rikhof, J. «The Treatment of the Exclusion Clauses in Canadian Refugee Law» (1994), 24 Imm. L.R. (2d) 31, en page 62. Pour une vue différente de l'application de la section Fc), voir Michael Halewood, «Excluding Refugees Pursuant to the 1951 Convention: Should the Purposes and Principles of the United Nations Extend Beyond the Promotion of Human Rights to the Exclusion of Drug Traffickers?» (1995), 25 Imm. L.R. (2d) 305.

L'interprétation des buts et principes des Nations Unies est une question de droit, laquelle est susceptible de contrôle judiciaire de la part de la Cour fédérale. Qui plus est, comme la Commission l'a fait observer à plusieurs reprises dans sa décision, le requérant peut toujours invoquer le paragraphe 114(2) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 102] de la *Loi sur l'immigration* pour saisir le ministre d'une demande de dispense pour des raisons d'ordre humanitaire, auquel cas les circonstances atténuantes du crime commis au Canada pourraient être prises en considération. En conséquence, la Commission n'a commis aucune erreur de droit à cet égard.

2. Personnes en situation d'autorité

La section Fc) de l'article premier s'applique-t-il aux personnes qui ne sont pas en situation d'autorité? La Commission a tiré à cet égard la conclusion suivante, en page 12 des motifs de sa décision:

[TRADUCTION] ... il n'y a aucune raison de limiter l'application de cet article [1F(c)] à certains individus ou certaines catégories sociales. Cela reviendrait à diminuer l'efficacité des efforts faits par l'Organisation des Nations Unies pour réaliser ses buts et ses principes, lesquels embrassent l'élimination de ces agissements.

Le requérant soutient que le champ d'application de la section Fc) doit être déterminé au regard des «buts et principes des Nations Unies», tels qu'ils figurent aux articles 1 et 2 de la *Charte des Nations Unies*, [1945] R.T. Can. n° 7]. Que l'application de la section Fc) ne peut déborder du mandat légal des Nations Unies; qu'essentiellement, les buts et principes dont fait état la *Charte des Nations Unies* con-

principles contained in the UN Charter relate to the governing of relations between independent and sovereign states. Accordingly, unless an individual is in a government position of authority, or is involved with international activities, an individual, like the applicant, cannot be considered to have violated a purpose or principle of the UN because there is no basis, according to the principles of international law, to suggest that the UN has jurisdiction over the behaviour of individuals within a state.

The applicant concedes that the UN has taken a number of initiatives in the elimination of illegal trafficking of drugs. However, in the applicant's submission, these initiatives, entered into by sovereign states, simply attempt to establish a co-ordinated strategy against the use and movement of illegal drugs. The applicant further contends that while the various initiatives provide a means to determine whether a particular state is fulfilling its international obligations, the initiatives do not amount to domestic laws. In so far as the Board determined that the fight against the use and trafficking in illegal drugs is a purpose of the UN, in the applicant's submission, that determination is relevant only to the extent that it applies to the co-ordination of actions of independent states.

In the applicant's submission, neither the Court's decision in *Pushpanathan*, *supra*, nor the Court's decision in *Thamotharampillai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 99 (T.D.), provide authority for the application of Article 1F(c) to an individual not in a position of authority or with significant international involvement. It is contended that the decision in *Pushpanathan*, *supra*, is not authority for the proposition that Article 1F(c) can apply to an individual such as the applicant. Moreover, it is contended that the decision in *Pushpanathan*, *supra*, is not comprehensive, in that it does not discuss the purposes and principles of the UN.

The applicant also argues that the decision in *Thamotharampillai*, *supra*, does not support the proposition that Article 1F(c) applies to the applicant herein. In the applicant's submission, *Thamotharampillai*, *supra*, broadens the scope of

cernent les relations entre États indépendants et souverains; qu'en conséquence, on ne saurait dire qu'un individu, comme le requérant, qui ne représente pas une autorité gouvernementale ni n'est engagé dans des activités internationales, peut se rendre coupable d'agissements contraires à un but ou principe quelconque des Nations Unies car, selon les principes de droit international, rien ne permet de dire que l'Organisation des Nations Unies a compétence sur les actes commis par un individu à l'intérieur de l'État où il se trouve.

Le requérant reconnaît que l'Organisation des Nations Unies a pris certaines initiatives pour combattre le trafic de drogues, mais tient que ces initiatives, convenues entre des États souverains, ne visent qu'à fixer une stratégie coordonnée contre la consommation et le mouvement de drogues illicites. Et que si les diverses initiatives assurent le moyen de juger si un État donné remplit ses obligations internationales, elles n'ont pas valeur de lois internes. Dans la mesure où la Commission conclut que la lutte contre la consommation et le trafic de drogues illicites est un but poursuivi par les Nations Unies, le requérant soutient que conclusion n'a un sens que dans le contexte de la coordination des actions d'États souverains.

Selon le requérant, ni l'une ni l'autre des deux décisions *Pushpanathan*, *supra*, et *Thamotharampillai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 99 (1^{re} inst.), de la Cour ne pose que la section Fc) de l'article premier s'applique aux individus qui ne sont pas en situation d'autorité ou qui ne participent pas à d'importantes activités internationales. Que la décision *Pushpanathan*, *supra*, ne pose pas que cette disposition s'applique aux individus comme le requérant. Et que cette décision n'est pas exhaustive, en ce qu'elle ne porte pas sur les buts et les principes des Nations Unies.

Il soutient encore que la décision *Thamotharampillai*, *supra*, ne permet pas non plus de conclure que la section Fc) s'applique à son égard; que cette décision étend le champ d'application de la section Fc) aux individus dont les activités ont des «répercussions

Article 1F(c) to include those individuals whose activities have “significant international implications”. According to the applicant, unlike in *Thamotharampillai, supra*, where the claimant was charged with conspiracy to traffic in narcotics and there was evidence of smuggling of narcotics into Canada from abroad, there are no international aspects to Mr. Atef’s crime. The applicant argues that the Board’s determination that the applicant’s crime had international implications because heroin is not grown in Canada is insufficient to establish “significant international implications”, as contemplated in *Thamotharampillai, supra*.

While the applicant argues that there is no basis in international law for individual liability, other than those persons in authority or those whose crimes have significant international implications, the respondent disagrees. In the respondent’s submission, on a clear reading of Article 1F(c), there is no reason to limit the application of that Article to individuals in a position of authority on those whose crimes are fundamentally international in scope. The respondent relies on this Court’s decisions in *Pushpanathan, supra*; *Thamotharampillai, supra*; as well as the decision in *Kabirian v. Canada (Solicitor General)*, [1995] A.C.F. No. 143 (T.D.) (QL). In the respondent’s submission, the Court has adopted a broad and liberal approach to the application of Article 1F(c) rather than the restrictive approach suggested by the applicant and some academic sources. In essence, the respondent argues that, in keeping with the jurisprudence, trafficking in heroin is the kind of criminal activity in Canada that is contrary to the purposes and principles of the United Nations.

With respect to the applicant’s contention that all aspects of his crime were domestic and had no international implications, the respondent submits that the Board had before it the Minister’s evidence which establishes that the possession of heroin for the purpose of trafficking is a particularly serious offence internationally. In addition, the respondent relies upon Article 25 of the Draft Code of Crimes against the peace and Security of Mankind, from the [*Yearbook of the International Law Commission 1991*], Report of the Commission to the General Assembly of the United Nations, in support of its contention

internationales importantes». À la différence de cette affaire dans laquelle le demandeur d’asile était accusé de complot de trafic de stupéfiants et où il y avait des preuves d’importation de stupéfiants en contrebande au Canada, le crime commis par le requérant en l’espèce n’a rien d’international. Selon le requérant, la conclusion tirée par la Commission que son crime avait des ramifications internationales du fait que l’héroïne n’est pas un produit d’origine canadienne, n’est pas suffisante pour établir l’existence de «répercussions internationales importantes» au sens de la décision *Thamotharampillai, supra*.

L’intimé s’oppose à l’argument proposé par le requérant que le droit international ne connaît pas la responsabilité de l’individu qui n’est pas un représentant de l’autorité ou dont le crime ne présente pas d’importantes ramifications internationales. Selon l’intimé, il ressort d’une simple lecture de la section Fc) qu’il n’y a aucune raison pour en limiter l’application aux représentants de l’autorité ou aux personnes dont le crime présente d’importantes ramifications internationales. Il cite à l’appui les décisions suivantes de la Cour: *Pushpanathan, supra*, *Thamotharampillai, supra*, et *Kabirian c. Canada (Solliciteur général)*, [1995] A.C.F. n° 143 (1^{re} inst.) (QL). Selon l’intimé, la Cour a adopté une approche large et libérale dans l’application de la section Fc), au lieu de l’approche restrictive que préconisent le requérant et certains auteurs. Essentiellement, l’intimé soutient que selon les principes de droit en vigueur, le trafic d’héroïne est au Canada un crime contraire aux buts et aux principes des Nations Unies.

À l’argument du requérant selon lequel son crime est exclusivement une infraction à la loi interne et ne présente aucune ramification internationale, l’intimé réplique que la Commission avait reçu du ministre des preuves établissant que sur le plan international, la possession d’héroïne aux fins de trafic est une infraction particulièrement grave. Il cite en outre l’article 25 du Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l’humanité, qui est contenu dans [*Annuaire de la Commission du droit international 1991*], Rapport de la Commission à l’Assemblée générale des Nations Unies, pour faire valoir que la

that individual liability exists within Article 1F(c). Article 25 [at page 97] provides that:

1. An individual who commits or orders the commission of any of the following acts:

- undertaking, organizing, facilitating, financing or encouraging illicit traffic in narcotic drugs on a large scale, whether within the confines of a State or in a transboundary context

shall, on conviction thereof, be sentenced [to . . .].

. . .

3. Illicit traffic in narcotic drugs means any 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 internal or international law.

I must disagree with the applicant's contention that Article 1F(c) should be interpreted restrictively. While the UN, in its capacity as an international organization, may not have jurisdiction over individuals, its initiatives can have domestic implications. For instance, Parliament has incorporated, into the *Immigration Act*, Canada's obligations under the UN Convention relating to the status of refugees. The *Immigration Act* provides that certain persons will be excluded from claiming the protection of the Convention, where, for instance, an individual has been guilty of an act "contrary to the purposes and principles" of the UN. Unless Article 1F(c) is capable of encompassing individuals like the applicant who have been convicted of such offences under domestic criminal law, Canada could be considered to not be meeting its international obligations either with respect to refugees or the elimination of the trafficking in illegal narcotics.

Moreover, in M. Bassiouni, *International Criminal Law*, Vol. 1, (Transnational Publishers, 1987), at pages 507-524, the author describes in some detail the international control of common crimes and narcotics. At page 521, Bassiouni, *supra*, describes how individuals, like the applicant, fit into the international narcotic trafficking scheme:

section Fc) de l'article premier de la Convention vise bien la responsabilité de l'individu. Voici ce que porte l'article 25 du Projet de code [en pages 101 et 102]:

1. Tout individu qui commet ou ordonne que soit commis l'un quelconque des actes ci-après:

- entreprendre, organiser, faciliter, financer ou encourager le trafic illicite de stupéfiants à une vaste échelle, dans le cadre d'un État ou un cadre transfrontière

sera, une fois reconnu coupable de cet acte, condamné [à . . .].

. . .

3. On entend par trafic illicite de stupéfiants toute production, fabrication, extraction, préparation, offre, mise en vente, distribution, vente, livraison à quelque condition que ce soit, courtage, expédition, expédition en transit, transport, importation ou exportation de tout stupéfiant ou de toute substance psychotrope en violation du droit interne ou du droit international.

Je dois rejeter l'argument du requérant selon lequel il faut donner de la section Fc) de l'article premier une interprétation restrictive. Bien que l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité d'organisation internationale, n'ait peut-être pas compétence sur les individus, ses initiatives peuvent avoir des implications internes chez les pays membres. Par exemple, le législateur a intégré dans la *Loi sur l'immigration* les obligations qu'assume le Canada dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Cette Loi prévoit que certaines personnes seront exclues du bénéfice de la protection de la Convention, dans le cas par exemple où elles se sont rendues coupables d'agissements contraires «aux buts et aux principes» des Nations Unies. Si la section Fc) ne peut s'appliquer aux individus qui, comme le requérant, ont été reconnus coupables des infractions de ce genre sous le régime du droit pénal interne, on pourrait dire que le Canada ne remplit pas ses obligations internationales que ce soit à l'égard des réfugiés ou dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants.

Dans *International Criminal Law*, Vol. 1 (Transnational Publishers, 1987), en pages 507 à 524, qui relate en détail la lutte internationale contre les crimes de droit commun et les stupéfiants, l'auteur M. Bassiouni explique, en page 521, comment des individus comme le requérant forment les rouages du trafic international de stupéfiants:

The illicit traffic in drugs and the criminal activities of international traffickers are of concern to the world community. The organizers of the international illicit traffic do not in most cases physically handle any drugs themselves, but instigate, finance, and direct these operations which are carried out by underlings and then diffused to the users by pushers who perpetuate and disseminate these drugs as part of an organized snowballing system.

In *H. M. Kindred et al., International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5th ed., (Emond Montgomery Publications Limited, 1993), at page 446, the authors also state:

During the twentieth century there has grown a recognition by the international community that individuals may be prosecuted and found liable for international criminal acts such as crimes against peace, war crimes, crimes against humanity, *apartheid*, genocide, torture, certain international terrorist acts, and the international traffic in narcotics and psychotropic substances. . . . however, in the absence of a permanent international criminal court, state cooperation to combat international criminal activity has taken the form of specific treaties requiring extradition or local prosecution. [Own emphasis.]

While the ultimate means to control the illegal narcotics trade by criminal enforcement and immigration sanctions may be described as largely domestic, there can be little doubt that the international effort to control narcotics began under the League of Nations and has been largely continued under the United Nations.

The Draft Code of 1991, referred to by the respondent, has not yet been completed. Nevertheless, it reveals a clear intention to control the illicit drug trade. Indeed, it can readily be seen that, at least in this context, international and domestic rules are becoming increasingly intermingled.

In addition, it appears that a relatively consistent body of jurisprudence, is developing with respect to the application of Article 1F(c) of the Convention. In this regard, the Court has consistently held that the trafficking in heroin, a narcotic not produced in Canada, is a crime against which the UN has initiated and co-ordinated a range of international initiatives. While the applicant seeks to distinguish *Thamotharampillai, supra*, in particular, on the basis that the nature of Mr. Atef's crime was purely

[TRADUCTION] Le trafic illicite de drogues et les activités criminelles des trafiquants internationaux constituent un sujet d'inquiétude pour la communauté internationale. Dans la majorité des cas, les organisateurs du trafic international illicite ne manient pas matériellement les drogues eux-mêmes, mais organisent, financent et dirigent ces opérations qui sont exécutées par des sous-fifres; les drogues sont ensuite distribuées aux consommateurs par des revendeurs qui en assurent le mouvement et la dissémination dans un réseau organisé qui fait boule de neige.

On peut aussi lire dans *H. M. Kindred et al., International Law: Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 5^e éd. (Emond Montgomery Publications Limited, 1993), ce qui suit en page 446:

[TRADUCTION] Au cours du XX^e siècle, la communauté internationale en est venue à accepter que des individus puissent être poursuivis et reconnus coupables de crimes internationaux comme les crimes contre la paix, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, l'apartheid, le génocide, les tortures, certains actes de terrorisme international, et le trafic international de drogues et de substances psychotropes. . . . cependant, en l'absence d'une instance répressive internationale, la coopération des États dans la lutte contre l'activité criminelle internationale a pris la forme de traités spécifiques imposant l'extradition et la poursuite sur place. [Non souligné dans l'original.]

Si on peut dire qu'en dernier ressort, les moyens de lutte contre le trafic de stupéfiants par l'application de la loi pénale et des sanctions en matière d'immigration sont surtout des mesures internes, il n'y a guère de doute que la lutte internationale contre les stupéfiants a été lancée par la Société des Nations et largement poursuivie par les Nations Unies.

Le Projet de code de 1991, que cite l'intimé, n'est pas encore terminé. Il exprime néanmoins la volonté de lutter contre le trafic illicite de drogues. De fait, on peut voir, du moins dans ce contexte, que les règles internationales et internes deviennent de plus en plus étroitement liées.

En outre, une jurisprudence relativement constante s'est élaborée au sujet de l'application de la section Fc) de l'article premier de la Convention. À cet égard, la Cour a toujours jugé que le trafic d'héroïne, stupéfiant qui n'est pas produit au Canada, est un crime contre lequel l'ONU a pris et coordonné une variété d'initiatives internationales. Le requérant cherche à distinguer l'affaire en instance de la cause *Thamotharampillai, supra*, en particulier, par ce motif que son propre crime tombait exclusivement

domestic and not as serious, I see no difference between the importation of heroin, the possession of heroin for the purposes of trafficking, and simply trafficking in this narcotic.

Moreover, I agree with Madam Justice McGillis in *Kabirian, supra*, where, at pages 6 and 7, in adopting the analysis in *Thamotharampillai, supra*, she suggests that, because the UN initiatives are directed nationally as well as internationally, Article 1F(c) may apply to a person who had been convicted of trafficking in heroin, in Canada, even absent any specific international involvement on the part of the claimant. I also agree with her observation that domestic traffickers are an indispensable link in the chain of distribution of narcotics, and their involvement ought not be minimized.

Accordingly, I am of the opinion that the Board made no error in determining the applicant to be a person within the meaning of Article 1F(c).

3. The application of sections 7 and 12 of the Charter

The Board determined that the applicant's arguments alleging the infringement of his section 7 and 12 Charter rights, by virtue of the application of the exclusion clause in Article 1F(c), were premature, since there was no evidence that the applicant would be deported from Canada to Iran.

The Court of Appeal, in *Arica v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [[1995] F.C.J. No. 670 (QL)], has recently considered the application of section 7 of the Charter in the context of exclusion. While *Arica, supra*, dealt with the application of Article 1F(a) of the Convention, I see no reason to differentiate between the application of section 7 of the Charter in an Article 1F(a) case versus an Article 1F(c) case. With respect to the application of section 7, Mr. Justice Robertson concluded as follows, at page 17:

In my opinion, section 7 of the Charter does not alter the extant law. The argument that the appellant's section 7 Charter rights have been infringed is at best premature since there was no evidence before the Board that the appellant would be deported from Canada to Peru. It is trite to note that we are not dealing with the execution of a deportation order but rather with an appeal from a decision in which it was found that the appellant

sous le coup de la loi interne et n'était pas aussi grave, mais je ne vois aucune différence entre la possession d'héroïne en vue du trafic et le trafic proprement dit de ce stupéfiant.

^a D'ailleurs, je partage la conclusion tirée par Madame le juge McGillis dans *Kabirian, supra*, en pages 6 et 7 où, adoptant l'analyse faite dans la décision *Thamotharampillai, supra*, elle a jugé que, les initiatives de l'ONU ayant une portée interne tout autant qu'internationale, la section Fc) peut s'appliquer à une personne reconnue coupable de trafic d'héroïne au Canada, lors même qu'elle n'a spécifiquement participé à aucune activité internationale en la matière. Je partage aussi sa conclusion que les trafiquants internes sont un maillon indispensable dans la chaîne de distribution des stupéfiants, et qu'il ne faut pas minimiser leur participation.

^d En conséquence, je conclus que la Commission n'a pas commis une erreur pour avoir jugé que le requérant est une personne visée par la section Fc) de l'article premier.

^e 3. L'application des articles 7 et 12 de la Charte

Selon la Commission, l'argumentation du requérant qui fait valoir que ses droits garantis par les articles 7 et 12 de la Charte sont violés par l'application de la disposition d'exclusion de la section Fc) de l'article premier, était prématurée puisque rien ne prouve qu'il serait expulsé du Canada vers l'Iran.

^g Dans *Arica c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [[1995] F.C.J. n° 670 (QL)], la Cour d'appel a récemment examiné la question de l'application de l'article 7 de la Charte dans le contexte de l'exclusion. Il est vrai que cette décision porte sur l'application de la section Fa) de l'article premier de la Convention, mais je ne vois pas ce que celui-ci a de différent avec la section Fc) au regard de l'article 7 de la Charte. Dans ce contexte, le juge Robertson a tiré en page 17 la conclusion suivante:

ⁱ À mon avis, l'article 7 de la Charte ne change pas le droit existant. Il est au mieux prématuré de soutenir qu'il y a eu violation des droits que l'article 7 de la Charte garantit à l'appelant, car il n'a pas été prouvé devant la Commission que l'appelant serait expulsé du Canada vers le Pérou. Il convient de noter que nous n'examinons pas ici l'exécution d'une ordonnance d'expulsion mais plutôt un appel formé contre une décision

is not entitled to claim refugee status. The exclusion of an individual from claiming such status does not by itself imply or lead to any positive act which may affect the life, liberty or security of the person. This conclusion is in keeping with the jurisprudence of this Court; see *Barrera v. M.E.I.* (1992), 18 Imm.L.R. (2d) 81 (F.C.A.). In my view, nothing that was said by the Supreme Court of Canada in *Singh et al. v. M.E.I.* [1985] 1 S.C.R. 177, detracts from this conclusion. That decision should be contrasted with the more recent decision of that Court in *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779.

Therefore, despite the applicant's contention otherwise, I am of the opinion that the Board correctly determined that the applicant's section 7 arguments were premature in the context of a determination as to whether the applicant is precluded from claiming the protection of the Convention by virtue of the exclusion contained in Article 1F(c).

With respect to the applicant's section 12 argument, in that exclusion of the claimant amounts to cruel and unusual treatment, I am of the opinion that the reasons provided by Mr. Justice Robertson in *Arica, supra*, regarding the application of section 7 of the Charter are equally applicable with respect to section 12. In *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779, the Court held that the extradition of an individual, even if the individual were to face the death penalty, did not infringe section 7 or section 12 of the Charter. Mr. Justice La Forest, at page 834, held that the government had the right and duty to keep out and to expel aliens from this country if it considered it advisable to do so: see also *Hoang v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (F.C.A.). While we are not dealing with a permanent resident in this case or with a person who has been granted Convention refugee status, I am of the opinion that the applicant's section 12 Charter arguments are, at this time, premature since we are not dealing with the execution of a deportation order.

Accordingly, I am of the opinion that the Board committed no reviewable error with respect to section 7 or section 12 of the Charter.

dans laquelle il a été jugé que l'appelant n'a pas le droit de revendiquer le statut de réfugié. Le fait d'interdire à quelqu'un de revendiquer un tel statut ne suppose pas ou n'entraîne pas en soi un acte positif qui puisse influencer sur sa vie, sa liberté ou la sécurité de sa personne. Cette conclusion s'accorde avec la jurisprudence de notre Cour; voir *Barrera c. M.E.I.* (1992), 18 Imm.L.R. (2d) 81 (C.A.F.). D'après moi, ce que dit la Cour suprême dans *Singh et autres c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 177, ne s'écarte en rien de cette conclusion. Il faudrait comparer cet arrêt avec l'arrêt plus récent de cette Cour *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779.

Malgré l'argument contraire du requérant, je conclus donc que la Commission a jugé à bon droit que ses arguments relatifs à l'article 7 étaient prématurés, dans le contexte de l'examen de la question de savoir s'il est irrecevable à revendiquer la protection de la Convention par l'effet de la disposition d'exclusion de la section 1F(c).

En ce qui concerne l'argument du requérant relatif à l'article 12, savoir que son exclusion constitue un traitement cruel et inusité, j'estime que les motifs prononcés par le juge Robertson dans *Arica, supra*, au sujet de l'article 7 de la Charte sont également applicables à l'article 12. Dans *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779, il a été jugé que l'extradition même d'un individu qui risque la peine de mort ne porte atteinte ni à l'article 7 ni à l'article 12 de la Charte. Le juge La Forest a conclu en page 834 que le gouvernement a le droit et l'obligation d'exclure et d'expulser des étrangers s'il le juge indiqué; voir également *Hoang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 13 Imm. L.R. (2d) 35 (C.A.F.). Bien qu'en l'espèce, il ne s'agisse pas d'un résident permanent ou de quelqu'un qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, j'estime que les arguments fondés par le requérant sur l'article 12 de la Charte sont prématurés en cet état de la cause puisque la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur une mesure d'expulsion.

En conséquence, je conclus que la Commission n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle judiciaire au regard de l'article 7 ou de l'article 12 de la Charte.

4. Vagueness

Did the Board err in concluding that Article 1F(c) is not void or inoperative because of vagueness or overbreadth?

It is the applicant's contention that subsection 2(1) of the *Immigration Act*, which incorporates Article 1F(c) of the Convention, violates the applicant's right to fundamental justice under section 7 of the Charter on account of vagueness. In the applicant's submission, Article 1F(c) provides no substantive notice to society. In other words, the applicant argues that society is given no guidance, by Article 1F(c), as to what actions are contrary to the "purposes and principles of the United Nations". Furthermore, the applicant argues that Article 1F(c) does not provide meaningful boundaries of conduct or delineated areas of risk because the general public is unaware of the vast initiatives taken by the UN.

As discussed by the Supreme Court of Canada in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606, commencing at page 621, the doctrine of vagueness is founded on the principles of fair notice to citizens and the limitation of enforcement discretion. Fair notice comprises two aspects: a formal aspect, namely, an acquaintance with the actual text of the statute; and a substantive aspect, namely, an understanding that certain conduct is the subject of legal restrictions. The limitation of enforcement discretion relates to the fact that a law must not be so imprecise that, for instance, the power to decide becomes fused with the power to prosecute. In essence, as Mr. Justice Gonthier notes in *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, a law will be found to be unconstitutionally vague if it so lacks in precision that it does not give sufficient guidance for legal debate.

The Supreme Court again had another occasion to consider the vagueness doctrine in *R. v. Morales*, [1992] 3 S.C.R. 711, where at page 727, the Court explained the doctrine as follows:

After noting at p. 632 [*Nova Scotia Pharmaceutical Society*] that "the threshold for finding a law vague is relatively high", Gonthier J. held at p. 643 that "a law will be found unconstitutionally vague if it so lacks in precision as not to give sufficient

4. Manque de précision

La Commission a-t-elle conclu à tort que la section Fc) de l'article premier n'est pas nul pour cause d'imprécision ou de généralité excessive?

Selon le requérant, le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, qui intègre la section Fc) de l'article premier de la Convention, porte atteinte, en raison de son imprécision, au droit à la justice fondamentale qu'il tient de l'article 7 de la Charte. Il soutient que cet alinéa ne donne pas un avertissement sur le fond, c'est-à-dire qu'il n'apprend pas à la société ce qui est contraire «aux buts et aux principes des Nations Unies». Et qu'il ne définit pas clairement les frontières du répréhensible ou des zones de danger alors que le grand public n'est pas au courant des grandes initiatives de l'ONU.

Comme l'a fait observer la Cour suprême du Canada dans *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, en pages 621 et s., la doctrine de l'imprécision est fondée sur les principes de l'avertissement raisonnable donné aux justiciables et de la limitation du pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi. L'avertissement raisonnable comporte deux impératifs: l'impératif de forme, savoir la connaissance même du texte de loi, et l'impératif de fond, savoir la conscience que certains agissements sont interdits par la loi. La limitation du pouvoir discrétionnaire dans l'application de la loi tient au fait qu'une loi ne doit pas être imprécise au point que le pouvoir de juger se confond avec le pouvoir de poursuivre. Essentiellement, ainsi que le fait observer le juge Gonthier dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, *supra*, une loi sera jugée inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire.

La Cour suprême a été encore appelée à se prononcer sur la doctrine de l'imprécision dans *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S. 711, où elle l'a expliquée en ces termes, en page 727:

Après avoir fait remarquer, à la p. 632 [de *Nova Scotia Pharmaceutical Society*], que «le critère selon lequel une loi sera jugée imprécise est assez exigeant», [le juge Gonthier] a conclu, à la p. 643, qu'«une loi sera jugée d'une imprécision

guidance for legal debate.” The rationale for this conclusion was as follows (at pp. 639-40):

A vague provision does not provide an adequate basis for legal debate, that is for reaching a conclusion as to its meaning by reasoned analysis applying legal criteria. It does not sufficiently delineate any area of risk, and thus can provide neither fair notice to the citizen nor a limitation of enforcement discretion. Such a provision is not intelligible, to use the terminology of previous decisions of this Court, and therefore it fails to give sufficient indications that could fuel a legal debate. It offers no grasp to the judiciary.

Thus the inability of a vague law to frame the legal debate in a coherent manner violates the principles of fundamental justice in s. 7 and affects the analysis under s. 1.

The various factors to be considered in determining whether a particular law is vague were enumerated by Mr. Justice Gonthier in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 627:

... [they] include (a) the need for flexibility and the interpretative role of the courts, (b) the impossibility of achieving absolute certainty, a standard of intelligibility being more appropriate and (c) the possibility that many varying judicial interpretations of a given disposition may exist and perhaps coexist

Therefore, keeping the above factors in mind, has Parliament, by incorporating Article 1F(c) into the *Immigration Act*, sufficiently delineated the area of risk and the terms of legal debate to meet the constitutional standard of precision? Is “contrary to the purposes and principles of the United Nations” unconstitutionally vague?

Prior to the decision in *Morales, supra*, the Court was called upon to consider the doctrine of vagueness wherein the provision at issue either defined an offence or prohibited certain conduct. For instance, in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, the provision under consideration by the Court was the conspiracy provision under the former *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23] which prohibits conduct that “unduly” lessens competition in Canadian markets, a criminal offence punishable, on indictment, to both fines and imprisonment. In

inconstitutionnelle si elle manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire». Cette conclusion repose sur le raisonnement suivant (aux pp. 639 et 640):

Une disposition imprécise ne constitue pas un fondement adéquat pour un débat judiciaire, c'est-à-dire pour trancher quant à sa signification à la suite d'une analyse raisonnée appliquant des critères juridiques. Elle ne délimite pas suffisamment une sphère de risque et ne peut donc fournir ni d'avertissement raisonnable aux citoyens ni de limitation du pouvoir judiciaire dans l'application de la loi. Une telle disposition n'est pas intelligible, pour reprendre la terminologie de la jurisprudence de notre Cour, et ne donne par conséquent pas suffisamment d'indication susceptible d'alimenter un débat judiciaire. Elle ne donne aucune prise au pouvoir judiciaire.

Ainsi, parce qu'une loi imprécise ne saurait orienter le débat judiciaire d'une manière cohérente, elle porte atteinte aux principes de justice fondamentale garantis à l'art. 7; c'est en outre une considération qui entre en jeu dans l'analyse fondée sur l'article premier.

Les divers facteurs à prendre en considération pour examiner si une loi est imprécise sont relevés par le juge Gonthier dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 627:

... [ces facteurs] comprennent: a) la nécessité de la souplesse et le rôle des tribunaux en matière d'interprétation; b) l'impossibilité de la précision absolue, une norme d'intelligibilité étant préférable; c) la possibilité qu'une disposition donnée soit susceptible de nombreuses interprétations qui peuvent même coexister

Il s'agit donc d'examiner si, compte tenu des facteurs susmentionnés, le législateur, en intégrant la section Fc) dans la *Loi sur l'immigration*, a clairement défini la zone de danger ainsi que les prémisses du débat judiciaire, comme l'exige la norme constitutionnelle de précision. La formulation «contraire aux buts et aux principes des Nations Unies» est-elle imprécise au point d'être inconstitutionnelle?

Antérieurement à l'arrêt *Morales, supra*, la Cour suprême du Canada a été appelée à appliquer la doctrine de l'imprécision dans des cas où le texte en cause soit définissait une infraction soit interdisait certains agissements. Par exemple, dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, le litige portait sur la disposition portant complot dans l'ancienne *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, ch. C-23] qui interdisait les agissements visant à diminuer «indûment» la libre concurrence sur les marchés canadiens, agissements punissables, sur déclaration

Morales, supra, the vagueness issue concerned the grounds on which pre-trial detention were authorized, namely, “public interest” and “public safety”. In this case, it is clear that Article 1F(c) is a provision which prohibits conduct. If the Board has serious reasons for considering that a person has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations then the Convention shall not apply.

While the respondent contended that the application of the Convention is a matter of public law, not criminal law or civil law, I do not accept the fact that describing Article 1F(c) as part of the public law administered by the CRDD minimizes or qualifies, in any way, the application of the vagueness doctrine. In this regard, the Court in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 642, confirmed that the doctrine of vagueness applies to all enactments:

Finally, I also wish to point out that the standard I have outlined applies to all enactments, irrespective of whether they are civil, criminal, administrative or other. The citizen is entitled to have the State abide by constitutional standards of precision whenever it enacts legal dispositions.

Article 1F(c) will not be found to violate the doctrine of vagueness simply because it is framed in general terms which are subject to interpretations. As the Chief Justice notes in *Morales, supra*, at page 729, “flexibility and vagueness are not synonymous”. What must be determined is whether Article 1F(c) confers an unfettered discretion. As was stated in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 642, by Mr. Justice Gonthier:

What becomes more problematic is not so much general terms conferring broad discretion, but terms failing to give direction as to how to exercise this discretion, so that this exercise may be controlled. Once more, an unpermissibly vague law will not provide a sufficient basis for legal debate; it will not give a sufficient indication as to how decisions must be reached, such as factors to be considered or determinative elements. In giving unfettered discretion, it will deprive the judiciary of means of controlling the exercise of this discretion.

de culpabilité, d’une amende et d’une peine d’emprisonnement. Dans *Morales, supra*, la question de l’imprécision s’est posée au sujet des motifs de détention préventive, savoir l’«intérêt public» et la «sécurité publique». En l’espèce, il est clair que c’est la section Fc) la disposition portant interdiction. Si la Commission a des raisons sérieuses de penser que l’intéressé s’est rendu coupable d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, la Convention ne sera pas applicable.

L’intimé soutient que l’application de la Convention relève du droit public, non du droit pénal ou du droit civil, mais je ne pense pas que de faire de la section Fc) une matière de droit public administrée par la CISR diminue ou atténue, de quelque manière que ce soit, l’application de la doctrine de l’imprécision. À cet égard, la Cour suprême, dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 642, a confirmé que la doctrine est applicable à l’égard de tous les textes de loi:

Pour terminer, je tiens à souligner en outre que la norme que j’ai exposée s’applique à tous les textes de loi, de droit civil, de droit pénal, de droit administratif ou autre. Les citoyens ont droit à ce que l’État se conforme aux normes constitutionnelles régissant la précision chaque fois qu’il établit des textes de loi.

La section Fc) de l’article premier ne tombera pas sous le coup de la doctrine de l’imprécision du seul fait qu’il est formulé en termes généraux susceptibles d’interprétation. Ainsi que l’a noté le juge en chef dans *Morales, supra*, en page 729, «souplesse n’est pas synonyme d’imprécision». Ce qu’il y a lieu d’examiner, c’est de savoir si cette disposition confère un pouvoir discrétionnaire absolu. Dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, le juge Gonthier a tiré à ce sujet la conclusion suivante, en page 642:

Ce qui fait plus problème, ce ne sont pas tant des termes généraux conférant un large pouvoir discrétionnaire, que des termes qui ne donnent pas, quant au mode d’exercice de ce pouvoir, d’indications permettant de le contrôler. Encore une fois, une loi d’une imprécision inacceptable ne fournit pas un fondement suffisant pour un débat judiciaire; elle ne donne pas suffisamment d’indication quant à la manière dont les décisions doivent être prises, tels les facteurs dont il faut tenir compte ou les éléments déterminants. En donnant un pouvoir discrétionnaire qui laisse toute latitude, elle prive le pouvoir judiciaire de moyens de contrôler l’exercice du pouvoir discrétionnaire.

Once again, Justice Gonthier, in *Morales, supra*, at page 754, commented regarding discretion as follows:

Consequently, the identification of a measure of discretion conferred by means of a legislative provision cannot alone provide the basis for a constitutional evaluation of that provision. Nor can the identification of possible parameters of that discretion, for a discretion which is referred to as being fettered can be one which is limited not only by appropriate constraints but also by those which are inappropriate or unsuitable. The more important issue which remains, therefore, is what kind of discretion is conferred, and the capacity of the words of the legislative provision to support the type of reasoning which the matter under adjudication requires. [Emphasis added.]

I have reviewed the reasons for decision of the Board and I am of the opinion that the Board did not err with respect to their determination that Article 1F(c) is not vague. Indeed, the Board's review of the law and its application to Article 1F(c) reflects a thoughtful and thorough analysis of the issues. I would only add the following comments.

While the Board does exercise a discretion under Article 1F(c), it is not as broad or as wide as the discretion which may be exercised in respect of other matters under the *Immigration Act*. Indeed, the Article notes that the provisions of the Convention shall not apply to any person if there are serious reasons for considering that, (1) the person is guilty of acts, and (2) these acts are contrary to the purposes and principles of the United Nations.

In *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, Mr. Justice Lamer [as he then was], at page 1076, stated:

Parliament cannot have intended to authorize such an unreasonable use of the discretion conferred by it. A discretion is never absolute, regardless of the terms in which it is conferred. This is a long-established principle. H. W. R. Wade, in his text titled *Administrative Law* (4th ed. 1977), says the following at pp. 336-37:

For more than three centuries it has been accepted that discretionary power conferred upon public authorities is not absolute, even within its apparent boundaries, but is subject to general legal limitations. These limitations are expressed in a variety of different ways, as by saying that discretion

Par la suite, dans *Morales, supra*, en page 754, le juge Gonthier s'est encore prononcé au sujet du pouvoir discrétionnaire en ces termes:

Par conséquent, le seul fait qu'il existe un pouvoir discrétionnaire conféré par une disposition législative ne peut en soi servir de base à une évaluation constitutionnelle de cette disposition. L'existence de paramètres possibles de ce pouvoir discrétionnaire ne le peut pas non plus, car un pouvoir discrétionnaire dont on dit qu'il est entravé peut être un pouvoir limité non seulement par des contraintes appropriées mais également par celles qui ne le sont pas ou qui sont inadéquates. La question plus importante qui demeure est donc de connaître la nature du pouvoir discrétionnaire qui est conféré et la mesure dans laquelle le libellé de la disposition législative peut étayer le raisonnement qu'exige la question à trancher. [Non souligné dans l'original.]

Je conclus des motifs de décision de la Commission qu'elle n'a pas commis une erreur en décidant que la section Fc) de l'article premier n'est pas imprécis. De fait, sa recension des règles de droit et de leur application à l'égard de cette disposition traduit une analyse réfléchie et minutieuse des questions en litige. Il me reste juste à ajouter quelques remarques comme suit.

La Commission tient certes un pouvoir discrétionnaire de la section Fc) de l'article premier, mais ce pouvoir n'est pas aussi étendu ou aussi large que le pouvoir discrétionnaire qui peut s'exercer à l'égard d'autres matières visées par la *Loi sur l'immigration*. En effet, cet alinéa note que les dispositions de la Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser (1) qu'elles se sont rendues coupables de certains agissements, et (2) que ces agissements sont contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Dans *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, le juge Lamer [tel était alors son titre] a tiré la conclusion suivante en page 1076:

Le Parlement ne peut pas avoir eu l'intention d'autoriser un usage si déraisonnable de la discrétion qu'il a conférée. Une discrétion, indépendamment des termes par lesquels elle est conférée, n'est jamais absolue. Il s'agit d'un principe reconnu depuis fort longtemps. H. W. R. Wade, dans son traité intitulé *Administrative Law* (4^e éd. 1977), s'exprime ainsi aux pp. 336 et 337:

[TRADUCTION] Il est reconnu depuis plus de trois siècles que le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités publiques n'est pas absolu, même à l'intérieur de ses limites bien définies, mais qu'il est assujéti à des limites légales générales. Ces limites sont exprimées de plusieurs façons

must be exercised reasonably and in good faith, that relevant considerations only must be taken into account, that there must be no malversation of any kind, or that the decision must not be arbitrary or capricious. [Emphasis added.]

See also Patrice Garant, *L'imprécision en droit administratif et en droit constitutionnel: un défi à l'intelligence moyenne*, (Toronto: Carswell, 1994), at page 75.

In the exercise of its discretion to exclude, the Board must objectively determine the facts and apply the appropriate legal principles. This discretion does have an objective limit of some kind. As indicated above, what the purposes and principles of the UN are is a question of law; whether they have been contravened is a question of fact.

In *Morales, supra*, the Chief Justice stated, at page 730, that the term "public interest" is a term which is subject to interpretation and therefore he went on to assess whether or not it is capable of being given a constant and settled meaning by the courts. He found it could not, in that case. In this case, I conclude that the purposes and principles of the United Nations are capable of being given a constant and settled meaning by the courts. As Mr. Justice Gonthier said in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 638, "[l]egal rules only provide a framework, a guide as to how one may behave . . . conduct is guided by approximation". At page 641, he notes even when the judiciary simply applies the law in the case of somewhat "mechanical" provisions, they nevertheless have a "mediating role in the actualization of the law, although the extent of this may vary." Therefore, legal provisions delineate a "risk zone" and cannot do more.

In terms of the criminal law, ignorance of the law is no excuse. While this is public law, it is not unreasonable that a refugee claimant in Canada might face sanctions in another forum beyond that of sentencing by the criminal courts. This is part of the substantive notice that guides the area of risk to the claimant. The exclusion clauses, contained in the *Immigration Act*, are the boundaries which outline the area of risk when a refugee claimant commits serious criminal

différentes: on dit par exemple que le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de manière raisonnable et de bonne foi, qu'il ne faut tenir compte que des considérations pertinentes, qu'il ne doit y avoir absolument aucune malversation, ou que la décision ne doit pas être le fruit de l'arbitraire ou du caprice. [Je souligne.]

Voir aussi Patrice Garant, *L'imprécision en droit administratif et en droit constitutionnel: un défi à l'intelligence moyenne* (Toronto: Carswell, 1994), en page 75.

Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'exclusion, la Commission doit examiner objectivement les faits et y appliquer les principes de droit qui s'imposent. Ce pouvoir discrétionnaire connaît une certaine limite objective. Comme noté *supra*, la question de savoir quels sont les buts et les principes des Nations Unies est une question de droit, alors que celle de savoir s'il y a été porté atteinte est une question de fait.

Dans *Morales, supra*, en page 730, le juge en chef, après avoir fait remarquer que le terme «intérêt public» est susceptible d'interprétation, a examiné si les tribunaux peuvent lui donner un sens constant et établi. Il a répondu par la négative eu égard aux faits de la cause. En l'espèce, je conclus que les tribunaux peuvent donner un sens constant et définitif aux buts et principes des Nations Unies. Ainsi que l'a fait observer le juge Gonthier dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 638, «[l]es règles juridiques ne fournissent qu'un cadre, un guide pour régler sa conduite . . . la conduite est guidée par l'approximation». Et en page 641, lors même que le pouvoir judiciaire applique simplement la loi à l'égard des «dispositions 'mécaniques'», il «joue toujours un rôle de médiateur dans l'actualisation du droit, encore que l'étendue de ce rôle puisse varier». C'est ainsi que les textes de loi ne peuvent faire davantage que de définir une «sphère de risque».

En droit pénal, nul n'est censé ignorer la loi. Bien que le domaine qui nous intéresse en l'espèce soit celui du droit public, il n'est pas déraisonnable qu'un demandeur d'asile au Canada puisse, dans un autre tribunal, tomber sous le coup de sanctions allant au-delà de la peine appliquée par les juridictions répressives. C'est là un élément de l'avertissement de fond qui l'éclaire sur la zone de danger. Les dispositions d'exclusion de la *Loi sur l'immigration* sont les fron-

acts that are contrary to Canadian criminal law, and may also be contrary to the purposes and principles of the United Nations. Another sanction may be imposed. Mr. Justice Gonthier phrased this more elegantly in *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 634:

The substantive aspect of fair notice is therefore a subjective understanding that the law touches upon some conduct, based on the substratum of values underlying the legal enactment and on the role that the legal enactment plays in the life of the society.

See also page 635:

Fair notice may not have been given when enactments are in somewhat general terms, in a way that does not readily permit citizens to be aware of their substance, when they do not relate to any element of the substratum of values held by society. It is no coincidence that these enactments are often found vague.

While the principles and purposes of the UN are enumerated in general terms in its Charter, there can be little doubt that numerous activities are undertaken as a consequence. In this case, a core activity emanating from one of the purposes of the *Charter of the United Nations* is the international control of narcotics. An element of the "substratum of values held by society" (*Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 635) is the control of the unlawful production, sale and use of narcotics. There is no debate as to the dangers of heroin abuse both domestically and internationally, there is only debate as to the extent thereof: *Bassiouni, supra*, at page 507.

To date there have not been numerous decisions interpreting Article 1F(c). Nevertheless, the cases are increasing and a body of consistent case law is developing. This can readily be seen by the approach adopted by the Board at page 43 of its reasons for decision:

PART 3: ARE THERE SERIOUS REASONS FOR CONSIDERING THAT THE CLAIMANT HAS BEEN GUILTY OF ACTS CONTRARY TO THE PURPOSES AND PRINCIPLES OF THE UNITED NATIONS?

tières qui définissent la zone de danger dans le cas du demandeur d'asile coupable de crimes graves au regard de la loi pénale du Canada, et peut-être aussi contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Une autre sanction peut être appliquée. La même conclusion revêt une forme plus élégante sous la plume du juge Gonthier dans *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 634:

Du point de vue du fond, l'avertissement raisonnable réside donc dans la conscience subjective de l'illégalité d'une conduite, fondée sur les valeurs qui forment le substrat du texte d'incrimination et sur le rôle que joue le texte d'incrimination dans la vie de la société.

Et en page 635:

Il se peut qu'il n'y ait pas d'avertissement raisonnable si la loi est couchée dans des termes assez généraux, de sorte qu'elle ne permet pas aux citoyens de prendre facilement connaissance de son fond, lorsqu'elle ne peut être rattachée à aucun élément du substrat de valeurs partagées par la société. Ce n'est pas par coïncidence que de telles lois sont souvent jugées imprécises.

Si les buts et les principes des Nations Unies sont énumérés en termes généraux dans la Charte de l'organisation internationale, il est indiscutable qu'ils ont été à l'origine de nombreuses activités. En l'espèce, une activité fondamentale découlant de l'un de ces buts de la *Charte des Nations Unies* est la lutte internationale contre les stupéfiants. Un élément du «substrat de valeurs partagées par la société» (*Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 634) est la lutte contre la production, la vente et la consommation illicites de stupéfiants. Les dangers de l'abus d'héroïne ne soulèvent aucune controverse, que ce soit sur le plan interne ou international, le débat ne porte plus que sur l'étendue de ces dangers; voir *Bassiouni, supra*, en page 507.

Il y a eu jusqu'ici peu de décisions portant interprétation de la section Fc) de l'article premier. Les cas d'espèce sont néanmoins de plus en plus nombreux et une jurisprudence constante est en cours d'élaboration. C'est ce qui se dégage de l'approche adoptée par la Commission en page 43 des motifs de sa décision:

[TRADUCTION] PARTIE 3: A-T-ON DES RAISONS SÉRIEUSES DE PENSER QUE LE DEMANDEUR S'EST RENDU COUPABLE D'AGISSEMENTS CONTRAIRES AUX BUTS ET AUX PRINCIPES DES NATIONS UNIES?

(O) An affirmative answer to this question has, to a large extent, been given and analyzed above.

However, by way of summary the panel makes the following findings of fact and law:

1. Based on the evidence we conclude that possession of heroin for purposes of trafficking is a particularly serious offence both in Canada and internationally;

2. Initiatives of the United Nations as described above and in Exhibit M-2 in respect to the illicit drug trade have been and are being undertaken by the United Nations in order to the (sic) control and/or eliminate, (i) the illicit drug trade, (including possession of heroin for purposes of trafficking in heroin); and (ii) its very serious and grave effects on mankind and society at large.

3. We find that these are activities of the United Nations which are embraced by the purposes and principles of the United Nations within the meaning of Article 1F (c) of the Convention.

4. The conviction of the claimant of possession of heroin for purposes of trafficking in heroin and his sentence to jail for 55 months, is cogent evidence that the claimant is involved in the illicit drug trade and as the poppy plant is the main ingredient in heroin, trafficking in the same involves international dimensions.

5. There are serious reasons for considering that the claimant has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

6. The claimant is a person who by reason of Article 1F (c) is excluded from obtaining Convention refugee status under the Act.

Accordingly, I conclude that Article 1F(c) sufficiently delineates an area of risk and provides an adequate basis for legal debate, by reasonable analysis and the application of legal criteria: *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, at page 639. It is therefore not void due to vagueness.

Certification

The applicant proposed that the following three questions be certified:

Question One:

Is Article 1F(c) void due to vagueness?

Question Two:

Does Article 1F(c) apply to a person who is not in a position of authority?

(O) Cette question a reçu dans une large mesure une réponse affirmative après analyse dans les passages qui précèdent.

Pour récapituler cependant, le tribunal tire les conclusions de fait et de droit suivantes:

1. Sur la foi des preuves produites, nous concluons que la possession d'héroïne en vue du trafic est une infraction particulièrement grave, à la fois au Canada et du point de vue international;

2. Les initiatives indiquées *supra* et figurant à la pièce M-2 en matière du commerce illicite de drogues ont été et sont entreprises par les Nations Unies pour combattre et/ou éliminer (i) le commerce illicite de drogues (y compris la possession d'héroïne aux fins de trafic), et (ii) ses effets très graves sur l'humanité et sur la société humaine en général.

3. Nous concluons qu'il y a des activités des Nations Unies qui sont comprises dans les buts et principes visés à la section 1Fc) de la Convention.

4. Le fait que le demandeur a été reconnu coupable de possession d'héroïne aux fins de trafic et qu'il a été condamné à une peine d'emprisonnement de 55 mois, est la preuve concluante qu'il est engagé dans le commerce illicite de drogues et que, le pavot étant l'ingrédient principal de l'héroïne, le trafic en la matière présente des caractéristiques internationales.

5. Il y a des raisons sérieuses de penser que le demandeur s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

6. Le demandeur est une personne inadmissible, par l'effet de la section 1Fc), à se voir reconnaître, sous le régime de la Loi, le statut de réfugié au sens de la Convention.

En conséquence, je conclus que la section Fc) de l'article premier définit clairement une zone de danger et se prête au débat judiciaire par analyse rationnelle et application de critères juridiques: *Nova Scotia Pharmaceutical Society, supra*, en page 639. Il n'est donc pas nul pour cause d'imprécision.

Certification

Le requérant demande à la Cour de certifier les trois questions suivantes:

Question un:

La section Fc) de l'article premier est-il nul pour cause d'imprécision?

Question deux:

La section Fc) de l'article premier s'applique-t-il aux personnes qui ne sont pas en situation d'autorité?

Question Three:

Is it necessary for the Board to balance exclusion with inclusion in the application of Article 1F(c) of the Convention?

The respondent agrees that questions one and two raise serious questions of general importance and should be certified. I am of the opinion that questions one and two are serious questions of general importance and, accordingly, they are certified.

With respect to the third question proposed by counsel for the applicant, despite the respondent's objection, I am of the opinion that question three also raises a serious question of general importance and, accordingly, it is certified.

Disposition

For all of the above reasons, this application for judicial review is dismissed.

Question trois:

La Commission doit-elle pondérer les facteurs d'exclusion par les facteurs d'inclusion dans l'application de la section Fc) de l'article premier de la Convention?

L'intimé convient qu'il y a lieu de certifier les questions un et deux à titre de questions graves de portée générale. J'en conviens; elles seront donc certifiées telles quelles.

En ce qui concerne la troisième question proposée par l'avocat du requérant, je conclus, malgré les objections de l'intimé, qu'il s'agit là aussi d'une question grave de portée générale; elle est donc certifiée.

Décision

Par tous ces motifs, le recours en contrôle judiciaire est rejeté.