

IMM-6888-11
2012 FC 726

IMM-6888-11
2012 CF 726

The Minister of Citizenship and Immigration
(Applicant)

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

v.

c.

Rajinder Singh Dhillon (*Respondent*)

Rajinder Singh Dhillon (*défendeur*)

INDEXED AS: CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) v. DHILLON

RÉPERTORIÉ : CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION) c. DHILLON

Federal Court, Snider J.—Vancouver, May 3 and June 11, 2012.

Cour fédérale, juge Snider—Vancouver, 3 mai et 11 juin 2012.

Citizenship and Immigration — Exclusion and Removal — Inadmissible Persons — Judicial review of decision by Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) concluding that respondent not inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 37(1)(b) — Respondent, citizen of India, imprisoned in United States for conspiracy to import marijuana — Immigration Division concluding respondent inadmissible for serious criminality under IRPA, s. 36(1)(b), not inadmissible under s. 37(1)(b) — IAD dismissing appeal on ground drug smuggling not constituting crime included in s. 37(1)(b) — Whether IAD's conclusion withstanding scrutiny on applicable standard of review — IAD not having regard to intention of Parliament to prioritize security, to interrelationship of drug smuggling, money laundering — Issue on application whether phrase "such as" in s. 37(1)(b) referring to drug smuggling — IAD failing to appreciate nature of drug trafficking or smuggling within context of international crime, treaty obligations — Drug trafficking, money laundering linked — Not logical for Parliament to exclude drug smuggling from s. 37(1)(b) — Conspiracy to import marijuana foundation for finding of inadmissibility under ss. 36(1)(b), 37(1)(b) — Question certified as to whether importation of narcotics into another state activity "such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering" within meaning of IRPA, s. 37(1)(b) — Application allowed.

Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes interdites de territoire — Contrôle judiciaire de la décision de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le défendeur n'était pas interdit de territoire en vertu de l'art. 37(1)(b) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR) — Le défendeur, un citoyen de l'Inde, a purgé une peine d'emprisonnement aux États-Unis pour complot en vue d'importer de la marijuana — La Section de l'immigration a conclu que le défendeur était interdit de territoire pour grande criminalité en vertu de l'art. 36(1)(b) de la LIPR, mais non interdit de territoire en vertu de l'art. 37(1)(b) — La SAI a rejeté l'appel au motif que la contrebande de drogues ne constituait pas une infraction visée à l'art 37(1)(b) — Il s'agissait de savoir si la conclusion de la SAI résistait à l'examen fondé sur la norme de contrôle applicable — La SAI a fait abstraction de l'intention du législateur d'accorder la priorité à la sécurité et du lien entre la contrebande de drogues et le recyclage des produits de la criminalité — La question à trancher était celle de savoir si le mot « telles » de l'art. 37(1)(b) peut renvoyer à la contrebande de drogues — La SAI n'a pas apprécié la nature du crime de trafic ou de contrebande de drogues dans le contexte élargi de la criminalité internationale et des obligations aux termes de traités internationaux — Le trafic de drogues et le recyclage des produits de la criminalité sont étroitement liés — Il n'est pas logique que le législateur ait exclu la contrebande de drogues de l'art. 37(1)(b) — L'infraction de complot en vue d'importer de la marijuana est le fondement de l'interdiction de territoire au titre des art. 36(1)(b) et 37(1)(b) — La question de savoir si l'importation de stupéfiants dans un autre État est comprise dans les activités telles « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » au sens de l'art. 37(1)(b) de la LIPR a été certifiée — Demande accueillie.

Construction of Statutes — Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD) concluding that respondent not inadmissible under Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), s. 37(1)(b) on ground drug smuggling not constituting crime thereunder — Whether phrase “such as” in s. 37(1)(b) referring to drug smuggling — “Such as” suggesting example, not limit — IAD’s requirement of “significant similarity” creating too high a standard — Term “activities” in s. 37(1)(b) preceding listed activities, suggesting those offences examples only — IRPA supporting expansive view of s. 37(1)(b) — IRPA having to be construed, applied in manner complying with international treaties — International treaties informing proper contextual interpretation of s. 37(1)(b) — Not logical for Parliament to exclude drug smuggling from s. 37(1)(b).

This was an application for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division (IAD) of the Immigration and Refugee Board concluding that the respondent was not inadmissible to Canada under paragraph 37(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).

The respondent, a citizen of India, was convicted and imprisoned in the United States for conspiracy to import marijuana from Canada. He was later deported to Canada where the Immigration Division concluded that he was inadmissible for serious criminality under paragraph 36(1)(b) of IRPA but not inadmissible under paragraph 37(1)(b). The IAD dismissed the applicant’s appeal on the ground that drug smuggling did not constitute a crime included in paragraph 37(1)(b).

At issue was whether the IAD’s conclusion could withstand scrutiny on the applicable standard of review.

Held, the application should be allowed.

The IAD failed to have regard to the intention of Parliament to prioritize security of Canadians, and to the interrelationship of drug smuggling and money laundering as reflected in international instruments. In addition, the IAD erred in concluding that the only similarity between the activities listed in paragraph 37(1)(b) and drug smuggling is that the offences are transnational.

At its narrowest, the issue on this application was whether the phrase “such as” in paragraph 37(1)(b) can refer to drug smuggling. The phrase “such as” does not require that there

Interprétation des lois — La Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a conclu que le défendeur n’était pas interdit de territoire en vertu de l’art. 37(1)(b) de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés (LIPR) au motif que la contrebande de drogues ne constituait pas une infraction visée à cet art. — Il s’agissait de déterminer si le mot « telles » à l’art. 37(1)(b) renvoie à la contrebande de drogues — Le mot « telles » est un terme qui indique un exemple plutôt qu’une limite — La similarité importante exigée par la SAI place la barre trop haut — Le terme « activités » précède la liste des activités de l’art. 37(1)(b), ce qui donne à penser que ces infractions sont seulement des exemples — La LIPR milite en faveur d’une vision élargie de l’art. 37(1)(b) — La LIPR doit être interprétée et mise en œuvre d’une manière qui est compatible avec les traités internationaux — Une interprétation contextuelle appropriée de l’art. 37(1)(b) devrait reposer sur les traités internationaux — Il ne semble pas logique que le législateur ait exclu la contrebande de drogues de l’art. 37(1)(b).

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire d’une décision de la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié, qui a conclu que le défendeur n’était pas interdit de territoire en vertu de l’alinéa 37(1)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR).

Le défendeur, un citoyen de l’Inde, a été déclaré coupable de complot en vue d’importer de la marijuana du Canada et a purgé une peine d’emprisonnement aux États-Unis. Il a été renvoyé par la suite au Canada, où la Section de l’immigration a conclu qu’il était interdit de territoire pour grande criminalité en vertu de l’alinéa 36(1)(b) de la LIPR, mais qu’il n’était pas interdit de territoire en vertu de l’alinéa 37(1)(b). La SAI a rejeté l’appel du demandeur au motif que la contrebande de drogues ne constituait pas une infraction visée à l’alinéa 37(1)(b).

Il s’agissait de savoir si la conclusion de la SAI pouvait résister à l’examen fondé sur la norme de contrôle applicable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La SAI a fait abstraction de l’intention du législateur d’accorder la priorité à la sécurité des Canadiens et du lien entre la contrebande de drogues et le recyclage des produits de la criminalité qui ressort des instruments internationaux. De surcroît, la SAI a commis une erreur en concluant que la seule similarité entre les infractions mentionnées à l’alinéa 37(1)(b) et la contrebande de drogues tient au fait que les infractions sont transnationales.

Réduite à sa plus simple expression, la question à trancher en l’espèce était celle de savoir si le mot « telles » à l’alinéa 37(1)(b) peut renvoyer à la contrebande de drogues.

be significant similarity between the activity sought to be included and the listed offences. In its ordinary use, the phrase “such as” is illustrative and suggests an example rather than a limit. The IAD’s requirement of “significant similarity” creates too high a standard. This conclusion is supported by the principle that the limited class, or *ejusdem generis*, rule does not apply where general words precede rather than follow a specific enumeration. In this case, the general term “activities” precedes the listed activities, suggesting that those offences are examples only and that the provision does not establish a limited class. Because the listed activities are non-exhaustive examples, there is no room for the application of the implied exclusion rule either. Parliament highlighted “people smuggling, trafficking in persons or money laundering” for the purpose of removing any ambiguity as to whether these crimes are included in the category. The emphasis on security in IRPA supports an expansive view of paragraph 37(1)(b) that includes the crime of conspiracy to import marijuana. The IAD failed to appreciate the nature of the crime of drug trafficking or smuggling within the larger context of international crime and Canada’s international treaty obligations. Paragraph 3(1)(i) of IRPA directs that IRPA must be construed and applied in a manner that complies with the *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (Drugs Convention) and the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNCTOC). At the very least, those international treaties should inform a proper contextual interpretation of paragraph 37(1)(b). Drug trafficking and money laundering are inextricably linked, as is apparent from the preamble to the Drugs Convention. In addition, the UNCTOC expanded the notion of serious organized transnational crime beyond an exclusive focus on drug crimes. In this context, it is not logical that Parliament would include money laundering as a transnational crime under paragraph 37(1)(b) and not drug smuggling. Conspiracy to import marijuana is the foundation for a finding of inadmissibility on grounds of both serious criminality under paragraph 36(1)(b) and organized criminality under paragraph 37(1)(b). A question was certified as to whether the importation of narcotics into another state is an activity “such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering” within the meaning of paragraph 37(1)(b).

L’emploi du mot « telles » n’exige pas que le degré de similarité entre l’activité visée et les activités énumérées soit important. Dans son utilisation ordinaire, le mot « telles » est un terme qui indique un exemple plutôt qu’une limite. La « similarité importante » exigée par la SAI place la barre trop haut. Cette conclusion est appuyée par le principe selon lequel la règle des choses du même ordre, ou *ejusdem generis*, ne s’applique pas quand le terme général précède une énumération précise plutôt que de la suivre. Dans la présente affaire, le terme général « activités » précède la liste des activités, ce qui donne à penser que ces infractions sont seulement des exemples et que la disposition n’établit pas une catégorie restreinte. Parce que les activités énumérées sont des exemples non exhaustifs, il n’est pas possible non plus d’appliquer la règle de l’exclusion implicite. Le législateur a souligné « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » dans le but de lever toute ambiguïté quant à l’inclusion de ces crimes dans les activités visées. Cette priorité accordée à la sécurité de la LIPR milite en faveur d’une vision élargie de l’alinéa 37(1)(b) qui inclut l’infraction de complot en vue d’importer de la marijuana. La SAI n’a pas apprécié la nature du crime de trafic ou de contrebande de drogues dans le contexte élargi de la criminalité internationale et des obligations qui incombent au Canada aux termes de traités internationaux. L’alinéa 3(1)(i) de la LIPR énonce que celle-ci doit être interprétée et mise en œuvre d’une manière qui est compatible avec la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* (la Convention contre le trafic de stupéfiants) et la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* (CNUCTO). À tout le moins, une interprétation contextuelle appropriée de l’alinéa 37(1)(b) devrait reposer sur ces conventions internationales. Le trafic de drogues et le recyclage des produits de la criminalité sont, comme il ressort du préambule de la Convention contre le trafic de stupéfiants, étroitement liés. De plus, la CNUCTO a étendu la notion de criminalité transnationale organisée à des infractions graves qui ne sont pas exclusivement liées à la drogue. Dans ce contexte, il n’est pas logique que le législateur ait précisé le recyclage des produits de la criminalité dans les crimes transnationaux prévus à l’alinéa 37(1)(b), mais pas la contrebande de drogues. L’infraction de complot en vue d’importer de la marijuana est le fondement de l’interdiction de territoire à la fois pour grande criminalité au titre de l’alinéa 36(1)(b) et pour criminalité organisée au titre de l’alinéa 37(1)(b). La question de savoir si l’importation de stupéfiants dans un autre État est comprise dans les activités telles « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » au sens de l’alinéa 37(1)(b) a été certifiée.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 3(1)(i),(3), 34, 35, 36 (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 3), 37, 63(3), 64, 67(1)(c).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20 December 1988, [1990] Can. T.S. No. 42, preamble, Art. 3.1.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000, 2225 U.N.T.S. 209.

CASES CITED

APPLIED:

Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198, 272 D.L.R. (4th) 1, 54 Imm. L.R. (3d) 161; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, 337 D.L.R. (4th) 385, 26 Admin. L.R. (5th) 1; *Hadwani v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 888, 394 F.T.R. 156, 2 Imm. L.R. (4th) 53; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, (1990), 74 D.L.R. (4th) 197, 50 C.C.L.I. 1; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, 258 D.L.R. (4th) 193, 135 C.R.R. (2d) 1; *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Sidhu v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2011 CanLII 93851 (I.R.B.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, 259 D.L.R. (4th) 193, [2005] 5 C.T.C. 215; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, 327 D.L.R. (4th) 513, 14 Admin. L.R. (5th) 1.

REFERRED TO:

Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. X, 2009 CanLII 89329 (I.R.B.); *Canada (Public Safety) v. Halls*, 2010 ID 0003-A3-02628 (I.R.B.); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*,

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 3(1)i),(3), 34, 35, 36 (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 3), 37, 63(3), 64, 67(1)c).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, 2225 R.T.N.U. 209.

Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 20 décembre 1988, [1990] R.T. Can. n° 42, préambule, art. 3.1.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Hadwani c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 888; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539; *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (C.A.) (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Sidhu c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2011 CanLII 93851 (C.I.S.R.); *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. X, 2009 CanLII 89329 (C.I.S.R.); *Canada (Sécurité publique) c. Halls*, 2010 SI 0003-A3-02628 (C.I.S.R.); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary*

2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, 346 A.R. 4, 236 D.L.R. (4th) 385; *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, 262 D.L.R. (4th) 13, 42 Admin. L.R. (4th) 234; *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, 318 N.R. 365; *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129, 80 Imm. L.R. (3d) 1, 391 N.R. 366.

AUTHORS CITED

Collins-Robert French-English, English-French Dictionary, 2nd ed. Toronto: Collins, 1987, “*telle*”, “*telle que*”.

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

German, Peter M. *Proceeds of Crime and Money Laundering: Includes Analysis of Civil Forfeiture and Terrorist Financing Legislation*, loose-leaf, Toronto: Carswell, 1998.

Kemp, Gerhard “The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime: A milestone in international criminal law” (2001) 2 *SACJ* 152.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board (2011 CanLII 89265 (I.R.B.)) concluding that the respondent was not inadmissible to Canada under section 37(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Jennifer Dagsvik for applicant.
Mir Huculak for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Huculak Mir Law Office, Vancouver, for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

(*Ville*), 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655; *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CAF 89; *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

German, Peter M. *Proceeds of Crime and Money Laundering: Includes Analysis of Civil Forfeiture and Terrorist Financing Legislation*, feuilles mobiles, Toronto : Carswell, 1998.

Kemp, Gerhard « The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime: A milestone in international criminal law » (2001) 2 *SACJ* 152.

Robert-Collins dictionnaire français-anglais, anglais-français, 2^e éd. Toronto : Collins, 1987, « *telle* », « *telle que* ».

DEMANDE de contrôle judiciaire d’une décision de la Section d’appel de l’immigration (SAI) de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (2011 CanLII 89265 (C.I.S.R.)), qui a conclu que le défendeur n’était pas interdit de territoire en vertu de l’alinéa 37(1)(b) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Jennifer Dagsvik pour le demandeur.
Mir Huculak pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.
Huculak Mir Law Office, Vancouver, pour le défendeur.

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

SNIDER J.:

I. Introduction

[1] Mr. Dhillon, a citizen of India, is a permanent resident of Canada. In October 2003, Mr. Dhillon and another man carried four hockey bags filled with 78.55 kg of marijuana from Canada into the United States. In December 2003, Mr. Dhillon pleaded guilty in Washington State to conspiracy to import marijuana over 50 kg; he was convicted in March 2004 and sentenced to nine months imprisonment and three years supervised release. Upon completion of his sentence in the United States, he was deported to Canada, where he faced allegations that he was inadmissible to Canada.

[2] In a decision dated February 18, 2010 (the ID decision), a member of the Immigration and Refugee Board, Immigration Division (ID) concluded that Mr. Dhillon was inadmissible to Canada for serious criminality under paragraph 36(1)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA), but not inadmissible under paragraph 37(1)(b) of IRPA in respect of organized crime.

[3] Both Mr. Dhillon and the Minister of Citizenship and Immigration (Minister) appealed the ID decision to a panel of the Immigration and Refugee Board, Immigration Appeal Division (IAD). In a decision dated September 16, 2011 [*Dhillon v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 CanLII 89265] (the IAD decision), the IAD dismissed the appeal of the Minister from the ID decision. Stated differently, the IAD concluded that Mr. Dhillon was not inadmissible to Canada under paragraph 37(1)(b) of IRPA. The basis of the IAD decision was that drug smuggling did not constitute a crime included in paragraph 37(1)(b).

[4] In this application for judicial review, the Minister seeks to overturn the IAD decision.

LA JUGE SNIDER :

I. Introduction

[1] M. Dhillon est citoyen de l'Inde et résident permanent du Canada. En octobre 2003, M. Dhillon et un autre homme ont transporté quatre sacs de hockey contenant 78,55 kg de marijuana du Canada aux États-Unis. En décembre 2003, M. Dhillon a plaidé coupable, dans l'État de Washington, à un chef d'accusation de complot en vue d'importer plus de 50 kg de marijuana; il a été déclaré coupable en mars 2004 et condamné à neuf mois d'emprisonnement et à trois ans de liberté surveillée. Après avoir purgé sa peine aux États-Unis, il a été renvoyé au Canada, où il a dû répondre à des allégations suivant lesquelles il était interdit de territoire.

[2] Dans une décision datée du 18 février 2010 (la décision de la SI), un commissaire de la Section de l'immigration (SI) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) a conclu que M. Dhillon était interdit de territoire au Canada pour grande criminalité en vertu de l'alinéa 36(1)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (LIPR), mais qu'il n'était pas interdit de territoire pour criminalité organisée en vertu de l'alinéa 37(1)b) de la LIPR.

[3] M. Dhillon et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (le ministre) ont tous deux porté la décision de la SI en appel devant un tribunal de la Section d'appel de l'immigration (SAI) de la Commission. Dans une décision datée du 16 septembre 2011 [*Dhillon c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CanLII 89265] (la décision de la SAI), la SAI a rejeté l'appel du ministre. En d'autres mots, la SAI a conclu que M. Dhillon n'était pas interdit de territoire au Canada en vertu de l'alinéa 37(1)b) de la LIPR, étant d'avis que la contrebande de drogues ne constituait pas une infraction visée à l'alinéa 37(1)b).

[4] Dans la présente demande de contrôle judiciaire, le ministre veut faire annuler la décision de la SAI.

II. Issues

[5] This application raises one issue. Specifically, can the IAD’s conclusion that Mr. Dhillon is not inadmissible under paragraph 37(1)(b) of IRPA for having been convicted of conspiracy to import marijuana into the United States withstand scrutiny on the applicable standard of review?

[6] A preliminary issue is for this Court to establish the applicable standard of review. Is the IAD’s interpretation of paragraph 37(1)(b) of IRPA reviewable on a standard of reasonableness or correctness?

III. Statutory Context

[7] I begin with an overview of the relevant statutory provisions.

[8] Sections 36 [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 3] and 37 of IRPA establish the two bases of inadmissibility that are relevant on this application. Section 36 describes the circumstances in which a permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of serious criminality or criminality. In summary form relevant to this application, paragraph 36(1)(b) provides that a person is inadmissible on grounds of serious criminality for “having been convicted of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years”. There is no dispute that Mr. Dhillon falls under this provision.

[9] Section 37 establishes that an individual may also be found inadmissible on the basis of organized criminality. Of particular relevance to this application is paragraph 37(1)(b):

Organized criminality **37. (1)** A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

...

II. Questions en litige

[5] La présente demande soulève une question : la conclusion de la SAI selon laquelle M. Dhillon n’est pas interdit de territoire en vertu de l’alinéa 37(1)(b) de la LIPR pour avoir été déclaré coupable de complot en vue d’importer de la marijuana aux États-Unis résiste-t-elle à l’examen fondé sur la norme de contrôle applicable?

[6] En premier lieu, la Cour doit établir la norme de contrôle applicable. L’interprétation de l’alinéa 37(1)(b) de la LIPR faite par la SAI est-elle susceptible de contrôle selon la norme de la décision raisonnable ou de la décision correcte?

III. Contexte législatif

[7] Commençons par un aperçu des dispositions législatives pertinentes.

[8] Les articles 36 [mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 3] et 37 de la LIPR établissent les deux fondements de l’interdiction de territoire qui sont pertinents en l’espèce. L’article 36 décrit les circonstances dans lesquelles un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire pour grande criminalité ou pour criminalité. La disposition qui s’applique plus particulièrement ici est l’alinéa 36(1)(b), selon lequel le fait suivant emporte interdiction de territoire pour grande criminalité : « être déclaré coupable, à l’extérieur du Canada, d’une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d’un emprisonnement maximal d’au moins dix ans ». Il n’est nullement contesté que M. Dhillon est visé par cette disposition.

[9] L’article 37 établit que l’interdiction de territoire peut également être prononcée pour criminalité organisée. L’alinéa 37(1)(b) est particulièrement pertinent en l’espèce :

37. (1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants : Activités de criminalité organisée

[...]

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

[10] Once a foreign national or permanent resident in Canada is found to be inadmissible, the normal next step is the issuance of a removal order. In the case before me, Mr. Dhillon is currently subject to a removal order because of the finding of the ID, as affirmed by the IAD, that he is inadmissible to Canada for serious criminality under paragraph 36(1)(b).

[10] Quand un étranger ou un résident permanent du Canada est déclaré interdit de territoire, l'étape suivante est normalement la prise d'une mesure de renvoi. Dans l'affaire dont je suis saisie, M. Dhillon fait actuellement l'objet d'une mesure de renvoi; la SI a en effet conclu qu'il était interdit de territoire au Canada pour grande criminalité en vertu de l'alinéa 36(1)b), conclusion confirmée par la SAI.

[11] Most persons who are the subject of a removal order have an automatic right of appeal to the IAD (IRPA, above, at subsection 63(3)). Pursuant to paragraph 67(1)(c) of IRPA, an appeal may be allowed if:

[11] La plupart de ceux qui font l'objet d'une mesure de renvoi ont automatiquement un droit d'appel devant la SAI (LIPR, précitée, au paragraphe 63(3)). Conformément à l'alinéa 67(1)c), il est fait droit à l'appel si :

Appeal allowed

67. ...

(c) ... taking into account the best interests of a child directly affected by the decision, sufficient humanitarian and compassionate considerations warrant special relief in light of all the circumstances of the case.

67. [...]

Fondement de l'appel

c) [...] il y a — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — des motifs d'ordre humanitaire justifiant, vu les autres circonstances de l'affaire, la prise de mesures spéciales.

[12] In other words, a person who is inadmissible may be permitted to remain if “special relief” is warranted on the basis of humanitarian and compassionate (H&C) considerations.

[12] Autrement dit, celui qui est interdit de territoire peut être autorisé à rester au Canada si des motifs d'ordre humanitaire justifient la prise de « mesures spéciales ».

[13] However, Parliament determined that certain persons found to be inadmissible to Canada should not be permitted to appeal to the IAD on H&C grounds. Specifically, section 64 of IRPA prevents those found inadmissible under section 37 from appealing their removal order to the IAD:

[13] Toutefois, le législateur a déterminé que certaines personnes déclarées interdites de territoire au Canada ne pouvaient interjeter appel devant la SAI pour des motifs d'ordre humanitaire. Plus précisément, aux termes de l'article 64 de la LIPR, ceux qui sont interdits de territoire en vertu de l'article 37 ne peuvent interjeter appel de la mesure de renvoi devant la SAI :

No appeal for inadmissibility

64. (1) No appeal may be made to the Immigration Appeal Division by a foreign national or their sponsor or by a permanent resident if the foreign national or permanent resident has been found to be inadmissible on grounds of security, violating human or international rights, serious criminality or organized criminality. [Emphasis added.]

64. (1) L'appel ne peut être interjeté par le résident permanent ou l'étranger qui est interdit de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée, ni par dans le cas de l'étranger, son répondant. [Je souligne.]

Restriction du droit d'appel

[14] For purposes of subsection 64(1), serious criminality includes only a crime that “was punished in Canada by a term of imprisonment of at least two years” (IRPA, above, at subsection 64(2)). Mr. Dhillon, does not meet this threshold as his crime was committed and punished in the United States.

[15] Simply stated, the result of this statutory scheme is the following:

1. if Mr. Dhillon is inadmissible for serious criminality under paragraph 36(1)(b), he has a right of appeal to the IAD where he may argue that sufficient H&C considerations warrant “special relief”; and

2. if Mr. Dhillon is inadmissible on grounds of organized criminality under paragraph 37(1)(b), he loses his right of appeal to the IAD.

IV. Standard of Review

[16] The question before the IAD was whether Mr. Dhillon was inadmissible to Canada on the grounds of organized criminality. Since Mr. Dhillon does not dispute that he committed a crime that, if committed in Canada, would constitute an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least ten years, there was no factual determination to be made by the IAD. Thus, the only question before the IAD was one of pure statutory interpretation: Does paragraph 37(1)(b) include the crime committed by Mr. Dhillon?

[17] The [Federal] Court of Appeal, in *Sittampalam v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 326, [2007] 3 F.C.R. 198 (*Sittampalam*), at paragraph 15, held that the assessment of the proper interpretation of the language in paragraph 37(1)(a) of IRPA was a question of law subject to review on a standard of correctness. Arguably, a statutory interpretation of the closely related paragraph 37(1)(b) should be subject to the same standard.

[18] However, I hesitate to rely wholly on *Sittampalam*. Since the [Federal] Court of Appeal’s

[14] Pour l’application du paragraphe 64(1), le terme « grande criminalité » s’entend seulement de l’infraction « punie au Canada par un emprisonnement d’au moins deux ans » (LIPR, précitée, au paragraphe 64(2)). M. Dhillon n’est donc pas visé, car son infraction a été commise et punie aux États-Unis.

[15] En résumé, voici le résultat de ce régime législatif :

1. si M. Dhillon est interdit de territoire pour grande criminalité en vertu de l’alinéa 36(1)b), il peut interjeter appel devant la SAI et soutenir que des motifs d’ordre humanitaire justifient la prise de « mesures spéciales »;

2. si M. Dhillon est interdit de territoire pour criminalité organisée en vertu de l’alinéa 37(1)b), il perd son droit d’appel devant la SAI.

IV. Norme de contrôle

[16] La question que devait trancher la SAI était celle de savoir si M. Dhillon était interdit de territoire au Canada pour criminalité organisée. Puisque M. Dhillon ne conteste pas qu’il a commis une infraction qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d’un emprisonnement maximal d’au moins dix ans, la SAI n’avait pas à établir les faits. Par conséquent, la SAI ne devait trancher qu’une pure question d’interprétation législative : les infractions visées à l’alinéa 37(1)b) comprennent-elles l’infraction commise par M. Dhillon?

[17] Dans l’arrêt *Sittampalam c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 326, [2007] 3 R.C.F. 198 (*Sittampalam*), au paragraphe 15, la Cour d’appel fédérale a statué que la détermination de l’interprétation qu’il convient de donner au libellé de l’alinéa 37(1)a) de la LIPR est une question de droit, susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. L’interprétation de l’alinéa étroitement lié 37(1)b) devrait, pourrait-on soutenir, être assujettie à la même norme.

[18] J’hésite toutefois à me fonder uniquement sur l’arrêt *Sittampalam*. Depuis que la Cour d’appel fédérale

determination of a correctness standard, the Supreme Court of Canada has held, in a number of decisions, that decisions of tribunals involving interpretation of their “home” legislation are entitled to deference. As instructed by the Supreme Court of Canada, unless the question is one of “general legal importance”, a tribunal’s decision will generally be reviewed on a reasonableness standard. For example, in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (*Mowat*), at paragraph 24, the Supreme Court unanimously wrote:

In substance, if the issue relates to the interpretation and application of its own statute, is within its expertise and does not raise issues of general legal importance, the standard of reasonableness will generally apply and the Tribunal will be entitled to deference. [Emphasis added.]

[19] Does the question of whether drug smuggling is a transnational crime within the meaning of paragraph 37(1)(b) raise an issue of general legal importance? I think that the better legal view is that it does.

[20] The question of inadmissibility of foreign nationals or permanent residents to Canada transcends an IAD determination of whether a person is able to access the H&C provisions in an appeal to the IAD. A finding of inadmissibility due to serious criminality or organized crime has implications for and application to a number of other processes involved in the immigration context. For example, a visa officer in an overseas post must take into account the admissibility of a person applying for permanent resident status. An immigration officer may conclude that a claim is not eligible to be referred to the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board because of inadmissibility. In sum, there are many tribunals or decision makers who must consider and apply paragraph 37(1)(b) in their daily jobs. In this sense, the question before me is one of general legal importance. I would apply a standard of review of correctness.

[21] However, if I am wrong on this question of standard of review, I will also determine whether the

a établi la norme de la décision correcte, la Cour suprême du Canada a statué, dans un certain nombre d’arrêts, que les décisions où un tribunal administratif a interprété sa propre loi ont droit à la déférence. Selon les directives données par la Cour suprême du Canada, à moins que ne soit soulevée une « question de droit générale », la décision du tribunal sera habituellement contrôlée selon la norme de la décision raisonnable. Par exemple, dans l’arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (*Mowat*), au paragraphe 24, la Cour suprême s’est prononcée ainsi, à l’unanimité :

En somme, lorsqu’il s’agit d’interpréter et d’appliquer sa propre loi, dans son domaine d’expertise et sans que soit soulevée une question de droit générale, la norme de la décision raisonnable s’applique habituellement, et le Tribunal a droit à la déférence. [Non souligné dans l’original.]

[19] La question de savoir si la contrebande de drogues constitue un crime transnational au sens de l’alinéa 37(1)(b) soulève-t-elle une question de droit générale? D’un point de vue juridique, je crois que la réponse est oui.

[20] La SAI doit parfois déterminer si une personne peut invoquer des motifs d’ordre humanitaire dans son appel, mais l’interdiction de territoire des étrangers ou des résidents permanents du Canada est une question d’un ordre supérieur. Le prononcé d’une interdiction de territoire pour grande criminalité ou pour criminalité organisée s’applique à certains autres processus inhérents à l’immigration sur lesquels il a aussi des répercussions. Par exemple, l’agent des visas en poste à l’étranger doit tenir compte de l’admissibilité de celui qui présente une demande de résidence permanente. L’agent d’immigration peut conclure qu’une demande ne doit pas être renvoyée à la Section de la protection des réfugiés de la Commission pour cause d’interdiction de territoire. En résumé, de nombreux tribunaux administratifs ou décideurs doivent tenir compte de l’alinéa 37(1)(b) et l’appliquer au quotidien dans leur travail. En ce sens, la question dont je suis saisie est une question de droit générale. J’appliquerais donc la norme de contrôle de la décision correcte.

[21] Comme je me trompe peut-être sur la question de la norme de contrôle, je déterminerai également si

interpretation found by the IAD was reasonable. When applied to a question of statutory interpretation, it appears to me that a decision that does not accord with the well-established principles of statutory interpretation will be unreasonable. As stated in *Mowat*, above, at paragraph 33:

The question is one of statutory interpretation and the object is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in their entire context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act and the intention of Parliament (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, quoted in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21).

[22] In *Mowat*, the Supreme Court concluded that, when a full contextual and purposive analysis of the provisions was undertaken, it became clear that no reasonable interpretation supported the conclusion reached by the Tribunal (*Mowat*, above, at paragraph 34).

V. IAD Decision

[23] It was not disputed before the IAD that the respondent had engaged in activity “in the context of transnational crime”. The only issue was whether the importation of marijuana constituted an activity “such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering”.

[24] In determining which other activities might be covered by paragraph 37(1)(b), the IAD considered the relationship between the listed activities; interpreted the provision in light of subsection 3(3) of IRPA; and considered the cases cited by the parties.

[25] First, the IAD noted that there was a relationship between people smuggling and trafficking in persons, and, while less obvious, between people smuggling and money laundering, as the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000, 2225 U.N.T.S. 209 (entered into force 29 September 2003, ratified by Canada 13 May 2002) (the Convention, or UNCTOC) references both

l’interprétation de la SAI était raisonnable. Dans le contexte d’une question d’interprétation législative, j’estime qu’une décision qui ne concorde pas avec les principes bien établis en la matière sera déraisonnable. Comme il est énoncé dans l’arrêt *Mowat*, précité, au paragraphe 33 :

Il nous faut interpréter le texte législatif et discerner l’intention du législateur à partir des termes employés, compte tenu du contexte global et du sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la Loi, son objet et l’intention du législateur (E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, cité dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21).

[22] Dans l’arrêt *Mowat*, la Cour suprême a conclu, à la lumière d’une analyse exhaustive de nature contextuelle et téléologique, qu’aucune interprétation raisonnable des dispositions n’appuyait la conclusion à laquelle le Tribunal était parvenu (*Mowat*, précité, au paragraphe 34).

V. Décision de la SAI

[23] Le fait que le défendeur s’était livré à des activités « dans le cadre de la criminalité transnationale » n’a pas été contesté devant la SAI. La seule question en litige était celle de savoir si l’importation de marijuana était comprise dans les activités telles « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité ».

[24] En déterminant quelles autres activités pouvaient être visées par l’alinéa 37(1)(b), la SAI a examiné le lien entre les activités énumérées, interprété la disposition à la lumière du paragraphe 3(3) de la LIPR et revu la jurisprudence invoquée par les parties.

[25] La SAI a d’abord souligné le lien entre le passage de clandestins et le trafic de personnes, et lien, moins évident toutefois, entre le passage de clandestins et le recyclage des produits de la criminalité, étant donné que la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 15 novembre 2000, 2225 R.T.N.U. 209 (entrée en vigueur le 29 septembre 2003 et ratifiée par le Canada le 13 mai 2002) (la

money laundering and trafficking in persons. Noting that corruption and obstruction of justice are also referenced in the Convention, the IAD reasoned that an argument could be made that they also fall within paragraph 37(1)(b). The IAD also held [at paragraph 7] that “the enumerated activities in paragraph 37(1)(b) do not all necessarily have to be connected, as Parliament could have been providing two different types of activities and indicating that activities such as *either* of those two different activities would fall under paragraph 37(1)(b)” (emphasis in original). As will be seen, however, the IAD went on [at paragraph 19] to require that there be “an articulable similarity between the subject offence and either human trafficking (people smuggling/trafficking in persons) or money laundering” as well as a “significant similarity” between the unlisted activity and those two activities.

[26] Second, the IAD considered the interpretation of paragraph 37(1)(b) in light of paragraphs 3(3)(a), (b), (c) and (f) of IRPA. Those provisions, which describe the application of IRPA, are set out here for ease of reference:

3. ...

Application (3) This Act is to be construed and applied in a manner that

(a) furthers the domestic and international interests of Canada;

(b) promotes accountability and transparency by enhancing public awareness of immigration and refugee programs;

(c) facilitates cooperation between the Government of Canada, provincial governments, foreign states, international organizations and non-governmental organizations;

...

(f) complies with international human rights instruments to which Canada is signatory.

Convention, ou la CNUCTO) fait mention de blanchiment d'argent et de traite des personnes. Comme la Convention mentionne également la corruption et l'entrave au bon fonctionnement de la justice, a estimé la SAI, il est possible d'avancer l'argument que ces activités sont aussi visées par l'alinéa 37(1)(b). La SAI a également conclu [au paragraphe 7] que « les activités énumérées à l'alinéa 37(1)(b) ne doivent pas nécessairement toutes être liées; en effet, l'intention du législateur aurait pu être de prévoir deux types d'activités différents et d'indiquer que des activités entrant dans *l'une ou l'autre* de ces catégories tombent sous le coup de l'alinéa 37(1)(b) » (souligné dans l'original). Comme nous le verrons, cependant, la SAI a toutefois conclu [au paragraphe 19] qu'il devait « être facile de démontrer la similarité entre l'infraction en cause et la traite de personnes (passage de clandestins et trafic de personnes) ou le recyclage des produits de la criminalité » et que l'activité en question devait être « analogue » à ces deux autres activités.

[26] La SAI s'est ensuite penchée sur l'interprétation de l'alinéa 37(1)(b) à la lumière des alinéas 3(3)(a), (b), (c) et (f) de la LIPR. Ces dispositions, qui décrivent l'application de la LIPR, sont reproduites ci-dessous par souci de commodité :

3. [...]

(3) L'interprétation et la mise en œuvre de la présente loi doivent avoir pour effet :

Interprétation et mise en œuvre

a) de promouvoir les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international;

b) d'encourager la responsabilisation et la transparence par une meilleure connaissance des programmes d'immigration et de ceux pour les réfugiés;

c) de faciliter la coopération entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les États étrangers, les organisations internationales et les organismes non gouvernementaux;

[...]

f) de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.

[27] With respect to paragraph 3(3)(a), the IAD reasoned that it was not clear how reading drug trafficking into paragraph 37(1)(b) of IRPA would further Canada's domestic and international interests, as the loss of the right to appeal a removal order on humanitarian and compassionate grounds could also hinder those interests. The IAD noted that "[t]he evidence and argument on that point simply are not before me". The IAD then reasoned that [at paragraph 10]:

If inclusion of all transnational crimes was the intention of Parliament, then Parliament would likely have used other wording, to clearly define that and given that drug trafficking is a common transnational crime, I find it unlikely that Parliament overlooked listing it within the enumerated offences in paragraph 37(1)(b). I must conclude that Parliament carefully chose the language and list of enumerated offences and I am bound to interpret the specific wording chosen by Parliament in my analysis. I note that paragraph 37(1)(a) already removes the right of appeal for persons who meet the definition in that paragraph, of organized criminality.

[28] Regarding paragraph 3(3)(b), the IAD stated that excluding drug trafficking from paragraph 37(1)(b) would not remove accountability for that offence, as it continues to have serious criminal sanctions as well as serious consequences under IRPA, including the issuance of a removal order with the right of appeal on humanitarian and compassionate grounds or possibly removal under paragraph 37(1)(a). In addition, the IAD reasoned [at paragraph 11] that "'importing' drug trafficking into the enumerated list in paragraph 37(1)(b) is anything but transparent".

[29] As for paragraph 3(3)(c), the IAD found that it was impossible, in the absence of clearer language indicating Parliament's intention, to conclude which interpretation would facilitate cooperation. The IAD thus reasoned [at paragraph 12] that it was only possible to "construe the provisions of paragraph 37(1)(b) according to the language utilized by Parliament".

[27] En ce qui concerne l'alinéa 3(3)a), la SAI voyait mal de quelle façon les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international seraient promus par l'inclusion du trafic de drogues dans les infractions visées à l'alinéa 37(1)b), puisque la perte du droit d'interjeter appel d'une mesure de renvoi pour des motifs d'ordre humanitaire pourrait aussi nuire aux intérêts du Canada. La SAI a fait remarquer qu'elle « ne dispos[ait] pas des éléments de preuve ni des arguments qui [lui] permettraient d'en arriver à cette conclusion ». La SAI a tenu le raisonnement suivant [au paragraphe 10] :

Si le législateur avait eu l'intention d'inclure toute forme de criminalité transnationale, il se serait sans doute exprimé autrement afin de donner une définition claire. En outre, étant donné que le trafic de drogues est un crime transnational commun, je trouve improbable que le législateur n'ait pas cru bon de l'intégrer à sa liste d'infractions à l'alinéa 37(1)b). J'en conclus donc que les mots choisis par le législateur et la liste qu'il a dressée sont mûrement réfléchis et je suis tenu d'interpréter le libellé adopté par le législateur dans mon analyse. Je souligne au passage que l'alinéa 37(1)a) prévoit la révocation du droit d'appel des personnes visées par la définition donnée de criminalité organisée.

[28] En ce qui concerne l'alinéa 3(3)b), la SAI a affirmé que le fait d'exclure le trafic de drogues des infractions énumérées à l'alinéa 37(1)b) n'éliminerait pas la responsabilisation à l'égard de cette infraction, pour laquelle de graves sanctions pénales sont encore prévues et qui a toujours de lourdes conséquences au titre de la Loi, dont la prise d'une mesure de renvoi assortie du droit d'appel pour des motifs d'ordre humanitaire, ou même le renvoi en vertu de l'alinéa 37(1)a). Par ailleurs, la SAI a affirmé [au paragraphe 11] que « l'ajout du trafic de drogues aux activités énumérées à l'alinéa 37(1)b) viendrait à l'encontre de [la transparence] ».

[29] En ce qui concerne l'alinéa 3(3)c), la SAI a affirmé qu'il lui était impossible de conclure qu'une interprétation en particulier faciliterait la coopération, parce qu'en raison du choix de mots du législateur, l'intention du Canada demeurerait vague. La SAI a poursuivi [au paragraphe 12] en affirmant qu'elle pouvait tout au plus « interpréter l'alinéa 37(1)b) en [se] servant des mots qui le composent ».

[30] The IAD then considered paragraph 3(3)(f), and found [at paragraph 14] that he had “not been directed to any international obligation that mandates the removal of appeal rights, based on humanitarian and compassionate grounds, for persons convicted of serious drug charges”.

[31] The third step of the IAD’s reasoning included a consideration of three cases cited by the Minister: *Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) v. X*, 2009 CanLII 89329 (I.R.B.); *Canada (Public Safety) v. Halls* (2010), ID 0003-A3-02628 (I.R.B.); and *Sidhu v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 CanLII 93851 (I.R.B.) (*Sidhu*). The IAD found that the first two cases were unhelpful and that, while relevant, the decision in *Sidhu* was unsupported. In particular, the IAD explained that he understood the panel in *Sidhu* to have held that very little similarity is required between the activities listed in paragraph 37(1)(b) and “unlisted” activities caught by that provision. In contrast, the IAD stated [at paragraph 18] that he believed “significant similarity is required to satisfy the description, ‘such as’”. The IAD thus disagreed with the conclusion of the panel in *Sidhu* that the “common elements” of organized criminality and movement across international borders linked unlisted activities to the listed activities, and thus made drug smuggling an “obvious, although unlisted, activity to associate with the listed activities in paragraph 37(1)(b)” (see *Sidhu*, above, at paragraph 16). According to the IAD, organized criminality is an unhelpful “attribute” because, although “a generalized ‘organized criminality’” applies to both paragraphs 37(1)(a) and (b), “[t]here must be a purpose for Parliament to have utilized these two sections, one specifying the components of organized criminality and the other specifying ‘activities such as...’ the enumerated list”. The IAD further held that movement across international borders is not a “true common factor” that can help identify unlisted activities, because it applies to all transnational crimes, and paragraph 37(1)(b) is clearly narrower.

[30] Puis, la SAI a examiné l’alinéa 3(3)f) et déclaré [au paragraphe 14] qu’elle n’avait été renvoyée « à aucune obligation internationale qui rend obligatoire la révocation du droit d’appel, fondé sur des motifs d’ordre humanitaire, de personnes déclarées coupables d’accusations graves liées aux drogues ».

[31] À la troisième étape de son raisonnement, la SAI examiné les trois affaires citées par le ministre : *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. X*, 2009 CanLII 89329 (C.I.S.R.); *Canada (Sécurité publique) c. Halls* (2010), SI 0003-A3-02628 (C.I.S.R.); et *Sidhu c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2011 CanLII 93851 (C.I.S.R.) (*Sidhu*). La SAI a estimé que les deux premières décisions n’étaient pas utiles et que la troisième, *Sidhu*, bien que pertinente, ne pouvait être défendue. La SAI a expliqué plus particulièrement qu’à son avis, dans la décision *Sidhu*, le tribunal avait soutenu que le degré de similarité requis entre les activités énumérées à l’alinéa 37(1)b) et les activités n’y figurant pas était minime. En revanche, selon la SAI [au paragraphe 18], « le degré de similarité doit être important pour justifier l’emploi du mot “telles” ». La SAI a donc rejeté la conclusion formulée par le tribunal dans la décision *Sidhu* selon laquelle les « éléments communs » de la criminalité organisée et du passage de frontières internationales faisaient le lien entre les activités non mentionnées dans la liste et celles qui y sont mentionnées, et que, par conséquent, la contrebande de drogues « est, à l’évidence, une activité à associer aux activités énumérées à l’alinéa 37(1)b) » (voir *Sidhu*, précitée, au paragraphe 16). Selon la SAI, les « caractéristiques » de la criminalité organisée sont inutiles, parce que, même si le « concept général de “criminalité organisée” » s’applique à l’alinéa 37(1)a) et à l’alinéa 37(1)b), « [i] doit y avoir une raison expliquant pourquoi le législateur a séparé ce paragraphe en deux alinéas, l’un précisant les composantes de la criminalité organisée et l’autre présentant une liste non limitative des activités visées ». La SAI a soutenu de surcroît que le passage de frontières internationales n’est pas un « véritable élément commun » qui permet de cerner les activités non mentionnées, parce qu’il s’applique à toute forme de criminalité transnationale et que l’alinéa 37(1)b) n’a certainement pas une aussi vaste portée.

[32] The IAD then proceeded to articulate its view that a significantly higher level of similarity is required for an unlisted activity to be caught by paragraph 37(1)(b) [at paragraph 19]:

The consequence of a paragraph 37(1)(b) determination is extremely serious, being the elimination of any right to appeal. Inclusion of a category of offences under that provision, therefore, ought not to be made without a clear and rational association having been established. I conclude that in order for an activity to meet the test of being “such as” the enumerated activities, there must be an articulable similarity between the subject offence and either human trafficking (people smuggling/trafficking in persons) or money laundering and the activity must have significant similarity to those two activities. If the only similarity is that the offences are transnational, as submitted by the Minister, then this similarity has not been made out. [Emphasis added.]

[33] The IAD accordingly dismissed the Minister’s appeal, noting that the respondent remained subject to a deportation order under paragraph 36(1)(a), although he had a right of appeal to seek humanitarian and compassionate relief.

VI. Analysis

A. *The principles*

[34] As noted at paragraph 16, above, the only question before the IAD was one of pure statutory interpretation: Does paragraph 37(1)(b) include conspiracy to import marijuana into the United States?

[35] In this question of statutory interpretation, I am guided by much jurisprudence. In *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21, Mr. Justice Iacobucci, speaking for the unanimous Court, endorsed the statement of Elmer A. Driedger in *The Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983) that:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and

[32] La SAI a ensuite expliqué pourquoi, à son avis, un degré de similarité beaucoup plus élevé était nécessaire pour qu’une activité soit visée par l’alinéa 37(1)(b) [au paragraphe 19] :

Les conséquences d’une décision rendue au titre de l’alinéa 37(1)(b) sont très graves puisqu’il s’agit de la révocation de tout droit d’appel. Par conséquent, l’ajout d’une catégorie d’infraction à cette disposition ne doit être fait que si une association claire et rationnelle a été établie. Je conclus que, pour qu’une activité soit visée par la liste introduite par « telles », il doit, dans un premier temps, être facile de démontrer la similitude entre l’infraction en cause et la traite de personnes (passage de clandestins et trafic de personnes) ou le recyclage des produits de la criminalité, et il faut, dans un deuxième temps, que l’activité en question soit analogue à la traite de personnes ou au recyclage des produits de la criminalité. Si la seule similarité tient au fait que les infractions sont transnationales, comme le ministre a tenté de le faire valoir, alors la similarité n’a pas été démontrée. [Non souligné dans l’original.]

[33] La SAI a donc rejeté l’appel du ministre, soulignant que le défendeur était toujours frappé d’une mesure d’expulsion en vertu de l’alinéa 36(1)(a), même s’il avait le droit d’interjeter appel pour des motifs d’ordre humanitaire.

VI. Analyse

A. *Les principes*

[34] Comme je l’ai fait remarquer ci-dessus au paragraphe 16, la SAI ne devait trancher qu’une pure question d’interprétation législative : les infractions visées à l’alinéa 37(1)(b) comprennent-elles le complot en vue d’importer de la marijuana aux États-Unis?

[35] Sur cette question d’interprétation législative, une abondante jurisprudence me sert de guide. Dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21, le juge Iacobucci, exprimant l’avis unanime de la Cour suprême, a avalisé l’affirmation suivante énoncée par Elmer A. Driedger dans *The Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui, il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte

in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[36] The remarks of Chief Justice McLachlin and Justice Major in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10, are also helpful:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole. [Emphasis added.]

[37] In undertaking the task of interpreting a statute, the Court should not ignore the words used. The Supreme Court of Canada recently confirmed that statutory interpretation “involves a consideration of the ordinary meaning of the words used and the statutory context in which they are found” (*Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 21). The Court further explained that “[t]he words, if clear, will dominate; if not, they yield to an interpretation that best meets the overriding purpose of the statute” (*Celgene*, above, at paragraph 21).

[38] From this brief synopsis of the jurisprudence, I learn that, where there are conflicting but not unreasonable interpretations available, the contextual framework of the legislation becomes even more important.

B. *The words used*

global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

[36] Les remarques de la juge en chef McLachlin et du juge Major dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10, sont également utiles :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux. [Non souligné dans l’original.]

[37] La cour qui doit interpréter une loi ne doit pas faire abstraction des mots utilisés. La Cour suprême du Canada a récemment confirmé que l’interprétation des lois « consiste à examiner le sens ordinaire des mots et le contexte législatif dans lequel ils s’inscrivent » (*Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21). La Cour suprême a en outre expliqué que « [s]’il est clair, le libellé prévaut; sinon, il cède le pas à l’interprétation qui convient le mieux à l’objet prédominant de la loi » (*Celgene*, précité, au paragraphe 21).

[38] De ce résumé de la jurisprudence, je retiens ceci : quand des interprétations divergentes mais néanmoins raisonnables sont possibles, le cadre contextuel de la loi devient encore plus important.

B. *Le libellé*

[39] As taught by the jurisprudence, I begin by looking at the words of the provision in question. Paragraph 37(1)(b) states that:

Organized criminality **37. (1)** A permanent resident or a foreign national is inadmissible on grounds of organized criminality for

...

(b) engaging, in the context of transnational crime, in activities such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering.

[40] The IAD correctly points out that Parliament chose not to expressly refer to drug smuggling in paragraph 37(1)(b). I agree that Parliament could have explicitly included drug trafficking in the list of transnational crimes that attract the severe consequences of being implicated in organized criminality. Does this omission mean that international drug smuggling is not caught by paragraph 37(1)(b)?

[41] At its narrowest, the issue on this application is whether the phrase “such as” can refer to drug smuggling.

[42] I note at the outset that the French version of paragraph 37(1)(b) uses the word “telles”. It is almost identical to the English phrase “such as”. According to the *Collins-Robert French-English, English-French Dictionary*, 2nd ed. (Toronto: Collins, 1987), “telle” translates as “such” or “like”, while “telle que” means “like” or “such as”. There is no conflict between the French and English versions of the provision in question.

[43] The IAD held that the phrase “such as” requires that there be “significant similarity” between the activity sought to be included and the listed offences. I do not agree.

[44] In my view, in its ordinary use, the phrase “such as” is illustrative and suggests an example rather than a limit. This interpretation is supported by this Court’s decision in *Hadwani v. Canada (Citizenship and*

[39] Comme le veut la jurisprudence, j’examine d’abord le libellé de la disposition en question. L’alinéa 37(1)(b) est ainsi rédigé :

37. (1) Emportent interdiction de territoire pour criminalité organisée les faits suivants : Activités de criminalité organisée

[...]

b) se livrer, dans le cadre de la criminalité transnationale, à des activités telles le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité.

[40] La SAI souligne à juste titre que le législateur a choisi de ne pas mentionner expressément la contrebande de drogues à l’alinéa 37(1)(b). Je reconnais que le législateur aurait pu inclure explicitement le trafic de drogues dans la liste des crimes transnationaux qui entraînent les graves conséquences de l’implication dans la criminalité organisée. Cette omission signifie-t-elle que la contrebande de drogues n’est pas visée à l’alinéa 37(1)(b)?

[41] Réduite à sa plus simple expression, la question à trancher en l’espèce est celle de savoir si le mot « telles » peut renvoyer à la contrebande de drogues.

[42] Je signale d’entrée de jeu que la version française de l’alinéa 37(1)(b) utilise le mot « telles », qui est presque identique au terme anglais « *such as* ». D’après le *Robert-Collins dictionnaire français-anglais, anglais-français*, 2^e éd. (Toronto : Collins, 1987), « telle » est la traduction de « *such* » ou de « *like* », tandis que « telle que » signifie « *like* » ou « *such as* ». Les versions française et anglaise de la disposition en question ne comportent aucune contradiction.

[43] La SAI a soutenu que le degré de similarité entre l’activité visée et les activités énumérées devait être important pour justifier l’emploi du mot « telles ». Je ne suis pas d’accord.

[44] À mon avis, dans son utilisation ordinaire, le mot « telles » est un terme qui indique un exemple plutôt qu’une limite. Cette interprétation est soutenue par la décision rendue par la Cour dans *Hadwani c. Canada*

Immigration), 2011 FC 888, 394 F.T.R. 156 (*Hadwani*), at paragraph 9, where Justice Hughes held that the notation “i.e.” in a Canadian High Commission document check list denoted “such as”, thus “meaning a degree of flexibility is permissible”. In that case, Justice Hughes found that a designated immigration officer had erred in rejecting the hospital record of a birth, when the check list only stated that documents “such as” a birth certificate were required (*Hadwani*, above, at paragraph 10). In my opinion, the IAD’s requirement of “significant similarity” also creates too high a standard.

[45] This conclusion is further supported by the principle that the limited class, or *ejusdem generis*, rule does not apply where general words precede rather than follow a specific enumeration. As the Supreme Court explained in *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at pages 1040 and 1041:

Whatever the particular document one is construing, when one finds a clause that sets out a list of specific words followed by a general term, it will normally be appropriate to limit the general term to the genus of the narrow enumeration that precedes it. But it would be illogical to proceed in the same manner when a general term precedes an enumeration of specific examples. In this situation, it is logical to infer that the purpose of providing specific examples from within a broad general category is to remove any ambiguity as to whether those examples are in fact included in the category. It would defeat the intention of the person drafting the document if one were to view the specific illustrations as an exhaustive definition of the larger category of which they form a part. [Emphasis added.]

[46] In this case, the general term “activities” precedes the listed activities, suggesting that those offences are examples only and that the provision does not establish a limited class. Because the listed activities are non-exhaustive examples, there is, as correctly argued by the Minister, no room for the application of the implied exclusion rule either (see *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 14).

(*Citoyenneté et Immigration*), 2011 CF 888 (*Hadwani*), au paragraphe 9, où le juge Hughes a affirmé que, dans une liste de contrôle des documents du Haut-commissariat du Canada, le terme « c.-à-d. » voulait dire « comme », ce qui signifiait qu’« un certain degré de latitude » était autorisé. Dans sa décision, le juge Hughes a conclu que l’agent d’immigration désigné avait commis une erreur en rejetant le dossier d’hôpital concernant une naissance, quand la liste de contrôle indiquait seulement que des documents « comme » un certificat de naissance devaient être présentés (*Hadwani*, précitée, au paragraphe 10). Selon moi, la similarité importante exigée par la SAI place également la barre trop haut.

[45] Cette conclusion est de plus appuyée par le principe selon lequel la règle des choses du même ordre, ou *ejusdem generis*, ne s’applique pas quand le terme général précède une énumération précise plutôt que de la suivre. Comme la Cour suprême l’a expliqué dans l’arrêt *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, aux pages 1040 et 1041 :

Quel que soit le document particulier qui est interprété, lorsque l’on trouve une clause qui énonce une liste de termes précis suivie d’un terme général, il conviendra normalement de limiter le terme général au genre de l’énumération restreinte qui le précède. Toutefois, il serait illogique de procéder de la même manière lorsqu’un terme général précède une énumération d’exemples précis. Dans ce cas, il est logique de déduire que l’énumération d’exemples précis tirés d’une vaste catégorie générale a pour but d’écartier toute ambiguïté relativement à la question de savoir si ces exemples sont en fait compris dans la catégorie. Il serait contraire à l’intention du rédacteur du document de considérer les illustrations précises comme une définition exhaustive de la catégorie plus vaste dont elles font partie. [Non souligné dans l’original.]

[46] Dans la présente affaire, le terme général « activités » précède la liste des activités, ce qui donne à penser que ces infractions sont seulement des exemples et que la disposition n’établit pas une catégorie restreinte. Parce que les activités énumérées sont des exemples non exhaustifs, il n’est pas possible non plus, comme l’a fait valoir correctement le ministre, d’appliquer la règle de l’exclusion implicite (voir *United Taxi Drivers’ Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 14).

[47] Moreover, as is more apparent from the contextual review that follows, it appears likely that Parliament highlighted “people smuggling, trafficking in persons or money laundering” for the purpose of removing any ambiguity as to whether these crimes are included in the category.

[48] While the IAD appears to acknowledge that the examples in paragraph 37(1)(b) are not exhaustive, the words of the IAD, in its decision, show that the tribunal took an overly narrow view. For example, at paragraph 10 of its decision, the IAD states that “it is not clear on the evidence before me how Canada’s international interests would be furthered by adding drug trafficking to the list of offences in paragraph 37(1)(b)”. With respect, these words show that the IAD was indeed—and unreasonably—treating this as an exhaustive list.

[49] That is not to say that the IAD’s conclusion that paragraph 37(1)(b) does not include all transnational offences is incorrect. In the same way that the phrase “such as” is not entirely exclusive, it also cannot be wholly inclusive, otherwise, as Mr. Dhillon points out, that phrase would be redundant.

[50] Having reviewed the words of the provision, I am not persuaded that it is sufficiently (or at all) clear that international drug smuggling is either included or excluded from the “activities” caught by paragraph 37(1)(b). Thus, the next step of my analysis is to review the contextual framework of the legislation.

C. *Contextual framework*

[51] There are two key contextual matters that are relevant. The first is the context of paragraph 37(1)(b) within IRPA and the second is the notion of drug smuggling and transnational crime in the context of Canada’s international obligations.

[47] Par ailleurs, comme l’examen contextuel suivant le fait ressortir, il semble probable que le législateur a souligné « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » dans le but de lever toute ambiguïté quant à l’inclusion de ces crimes dans les activités visées.

[48] La SAI semble reconnaître que les exemples donnés à l’alinéa 37(1)(b) ne sont pas exhaustifs, mais les mots qu’elle utilise dans sa décision révèlent que le tribunal a adopté un point de vue trop étroit. Par exemple, au paragraphe 10 de sa décision, la SAI affirme qu’elle « voi[t] mal de quelle façon les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international seraient promus par l’inclusion du trafic de drogues dans les infractions visées à l’alinéa 37(1)(b) ». Malheureusement, ces mots montrent que la SAI traitait bel et bien, et de manière déraisonnable, ces exemples comme une liste exhaustive.

[49] La conclusion de la SAI selon laquelle l’alinéa 37(1)(b) ne couvre pas tous les crimes nationaux n’est pas incorrecte pour autant. Tout comme le mot « telles » n’est pas totalement exclusif, il ne saurait être totalement inclusif non plus car, comme l’a souligné M. Dhillon, la phrase serait alors redondante.

[50] Après examen du libellé de la disposition, je ne suis pas convaincue que l’une ou l’autre des possibilités, à savoir que la contrebande internationale de drogues soit comprise ou non comprise dans les activités visées à l’alinéa 37(1)(b), ressorte avec suffisamment de netteté, si tant est qu’une des deux ressorte. Par conséquent, j’analyserai le cadre contextuel de la législation dans la prochaine étape de mon analyse.

C. *Cadre contextuel*

[51] Deux aspects contextuels sont pertinents en l’espèce. Le premier est le contexte de l’alinéa 37(1)(b) dans la LIPR, et le deuxième est la notion de contrebande de drogues et de crime transnational dans le contexte des obligations internationales du Canada.

(1) Prioritization of security for Canadians

[52] As noted above, the first aspect of the contextual framework is the overall statutory scheme of IRPA in addressing criminality and serious criminality. The provision in question does not sit in isolation in IRPA; rather, it is contained in the division of IRPA dealing with inadmissibility and must be read in context. In sections 34 to 37, in particular, IRPA addresses the inadmissibility of persons on a number of grounds: security (section 34), human or international rights violations (section 35), serious criminality (section 36) and organized criminality (section 37). Read together, these provisions clearly signal the intent of Parliament to address criminality seriously. For certain classes of persons, Parliament has stripped away the right to appeal to the IAD on H&C grounds, subject to subsection 64(2).

[53] Mr. Dhillon, like the IAD, places significant weight on the fact that a finding that drug smuggling is captured by paragraph 37(1)(b) would result in the removal of the individual's right to appeal on the basis of H&C grounds. This argument ignores the interest of Canada in maintaining the security of Canadians. The Federal Court of Appeal has endorsed a broad interpretation of paragraph 37(1)(a) on the basis that IRPA "signifies an intention, above all, to prioritize the security of Canadians" (*Sittampalam*, above, at paragraph 36). This priority was even more strongly expressed in the Supreme Court of Canada's decision in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 51, [2005] 2 S.C.R. 539, at paragraphs 9 and 10, where the unanimous Court stated:

The *IRPA* enacted a series of provisions intended to facilitate the removal of permanent residents who have engaged in serious criminality. This intent is reflected in the objectives of the *IRPA*, the provisions of the *IRPA* governing permanent residents and the legislative hearings preceding the enactment of the *IRPA*.

The objectives as expressed in the *IRPA* indicate an intent to prioritize security. This objective is given effect by preventing

1) Priorité accordée à la sécurité des Canadiens

[52] Comme je l'ai dit ci-dessus, le premier aspect du cadre contextuel est le régime législatif global de la LIPR s'appliquant à la criminalité et à la grande criminalité. La disposition en question n'est pas isolée dans la LIPR; elle figure plutôt dans la section de la LIPR qui porte sur l'interdiction de territoire et doit être lue en contexte. Aux articles 34 à 37, en particulier, la LIPR traite de l'interdiction de territoire pour certaines raisons : la sécurité (article 34), l'atteinte aux droits humains ou internationaux (article 35), la grande criminalité (article 36) et la criminalité organisée (article 37). Interprétées ensemble, ces dispositions révèlent de façon claire l'intention du législateur de s'attaquer vigoureusement à la criminalité. Le législateur refuse même à certaines catégories de personnes le droit d'interjeter appel devant la SAI pour des motifs d'ordre humanitaire, sous réserve du paragraphe 64(2).

[53] M. Dhillon, à l'instar de la SAI, accorde un poids important au fait qu'une décision selon laquelle la contrebande de drogues est visée à l'alinéa 37(1)b entraînerait l'annulation du droit d'une personne d'interjeter appel pour des motifs d'ordre humanitaire. Cet argument fait fi de l'intérêt que le Canada porte au maintien de la sécurité de sa population. La Cour d'appel fédérale a souscrit à une interprétation large de l'alinéa 37(1)a au motif que « [l']intention qui ressort de la LIPR est avant tout de donner la priorité à la sécurité des Canadiens » (*Sittampalam*, précité, au paragraphe 36). Cette priorité est affirmée encore plus nettement dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, [2005] 2 R.C.S. 539, aux paragraphes 9 et 10, où la Cour suprême unanime s'est exprimée ainsi :

La *LIPR* comporte une série de dispositions destinées à faciliter le renvoi de résidents permanents qui se sont livrés à des activités de grande criminalité. Cette intention se dégage des objectifs de la *LIPR*, des dispositions de la *LIPR* applicables aux résidents permanents et des audiences qui ont précédé l'adoption de la *LIPR*.

Les objectifs explicites de la *LIPR* révèlent une intention de donner priorité à la sécurité. Pour réaliser cet objectif, il faut

the entry of applicants with criminal records, by removing applicants with such records from Canada, and by emphasizing the obligation of permanent residents to behave lawfully while in Canada. This marks a change from the focus in the predecessor statute, which emphasized the successful integration of applicants more than security: e.g., see s. 3(1)(i) of the *IRPA* versus s. 3(j) of the former Act; s. 3(1)(e) of the *IRPA* versus s. 3(d) of the former Act; s. 3(1)(h) of the *IRPA* versus s. 3(i) of the former Act. Viewed collectively, the objectives of the *IRPA* and its provisions concerning permanent residents, communicate a strong desire to treat criminals and security threats less leniently than under the former Act.

An interpretation which prioritizes a foreign national's appeal rights is accordingly inconsistent with the broad intention of *IRPA*.

[54] In sum, this emphasis on security for Canadians supports an expansive view of paragraph 37(1)(b) that arguably includes the crime of “Conspiracy to Import Marijuana—over 50 kilograms” for which Mr. Dhillon was convicted.

(2) International treaties

[55] The second consideration is the notion of transnational crime and Canada's interest in this subject through its international treaty obligations. One of the objectives of *IRPA* is the promotion of “international justice and security by fostering respect for human rights and by denying access to Canadian territory to persons who are criminals or security risks” (*IRPA*, above, at paragraph 3(1)(i)).

[56] Two of the more relevant international treaties are the following:

- *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 20 December 1988, [1990] Can. T.S. No. 42 (entered into force 11 November 1990, ratified by Canada 5 July 1990) (1988 Drugs Convention); and
- UNCTOC, above.

empêcher l'entrée au Canada des demandeurs ayant un casier judiciaire et renvoyer ceux qui ont un tel casier, et insister sur l'obligation des résidents permanents de se conformer à la loi pendant qu'ils sont au Canada. Cela représente un changement d'orientation par rapport à la loi précédente, qui accordait plus d'importance à l'intégration des demandeurs qu'à la sécurité : voir, par exemple, l'al. 3(1)i) *LIPR* comparativement à l'al. 3j) de l'ancienne Loi; l'al. 3(1)e) *LIPR* comparativement à l'al. 3d) de l'ancienne Loi; l'al. 3(1)h) *LIPR* comparativement à l'al. 3i) de l'ancienne Loi. Considérés collectivement, les objectifs de la *LIPR* et de ses dispositions relatives aux résidents permanents traduisent la ferme volonté de traiter les criminels et les menaces à la sécurité avec moins de clémence que le faisait l'ancienne Loi.

Par conséquent, interpréter la loi de manière à accorder la priorité au droit d'appel d'un étranger est incompatible avec l'intention globale de la *LIPR*.

[54] En somme, cette priorité accordée à la sécurité des Canadiens milite en faveur d'une vision élargie de l'alinéa 37(1)b) qui, pourrait-on soutenir, inclut l'infraction de complot en vue d'importer plus de 50 kg de marijuana dont M. Dhillon a été déclaré coupable.

2) Traités internationaux

[55] Le deuxième aspect est la notion de crime transnational et l'intérêt que cette question revêt pour le Canada dans l'optique des obligations qui lui incombent aux termes de traités internationaux. La *LIPR* a notamment pour objectif « de promouvoir, à l'échelle internationale, la justice et la sécurité par le respect des droits de la personne et l'interdiction de territoire aux personnes qui sont des criminels ou constituent un danger pour la sécurité » (*LIPR*, précitée, alinéa 3(1)i)).

[56] Les conventions suivantes figurent parmi les traités internationaux les plus pertinents :

- La *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, 20 décembre 1988, [1990] R.T. Can. n° 42 (entrée en vigueur le 11 novembre 1990, ratifiée par le Canada le 5 juillet 1990) (la Convention de 1988);
- La *CNUCTO*, précitée.

[57] Mr. Dhillon submits that drug smuggling is a “totally different offenc[e]” from people smuggling, human trafficking and money laundering. Similarly, and relying on the UNCTOC, the IAD appeared to find a link between money laundering and trafficking in persons but concluded that there was no “articulable similarity” between drug smuggling and either human trafficking or money laundering. I do not agree. The problem with this position is that both the IAD and Mr. Dhillon have failed to appreciate the nature of the crime of drug trafficking or smuggling within the larger context of international crime and Canada’s international treaty obligations.

[58] While neither the 1988 Drugs Convention nor the UNCTOC is incorporated into Canadian law, paragraph 3(1)(i) directs that IRPA must be construed and applied in a manner that complies with them (see *de Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 436, [2006] 3 F.C.R. 655, at paragraph 73). At the very least, a proper contextual interpretation of paragraph 37(1)(b) should be informed by those international treaties.

[59] A review of the background information provided by the Minister on this application is informative. As of the date of the 1988 Drugs Convention, the main focus of the state parties was on drug trafficking. However, it is clear that drug trafficking and money laundering are inextricably linked. This is apparent from the 1988 Drugs Convention, which establishes a connection between drug trafficking and money laundering. In particular, the preamble to that convention refers to the state parties’ desire:

... to conclude a comprehensive, effective and operative international convention that is directed specifically against illicit traffic and that considers the various aspects of the problem as a whole, in particular those aspects not envisaged in the existing treaties in the field of narcotic drugs and psychotropic substances, [Emphasis added.]

[60] In addition to requiring that state parties criminalize, *inter alia*, the production, distribution, sale and purchase of narcotics, the 1988 Drugs Convention

[57] M. Dhillon soutient que la contrebande de drogues est une infraction qui n’a rien à voir avec le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité. De même, en se fondant sur la CNUCTO, la SAI semble trouver un lien entre le recyclage des produits de la criminalité et le trafic de personnes, mais conclut à l’absence de similarité « facile [à] démontrer » entre la contrebande de drogues et le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité. Je ne suis pas d’accord. Cette position pose problème parce que ni la SAI ni M. Dhillon n’ont apprécié la nature du crime de trafic ou de contrebande de drogues dans le contexte élargi de la criminalité internationale et des obligations qui incombent au Canada aux termes de traités internationaux.

[58] Bien que ni la Convention de 1988 ni la CNUCTO ne soient intégrées dans le droit canadien, l’alinéa 3(1)i) énonce que la LIPR doit être interprétée et mise en œuvre d’une manière qui est compatible avec elles (voir *de Guzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CAF 436, [2006] 3 R.C.F. 655, au paragraphe 73). À tout le moins, une interprétation contextuelle appropriée de l’alinéa 37(1)b) devrait reposer sur ces conventions internationales.

[59] L’examen des renseignements généraux fournis par le ministre dans sa demande est éclairant. Au départ, les États parties à la Convention de 1988 se souciaient surtout du trafic de drogues. Cependant, le trafic de drogues et le recyclage des produits de la criminalité sont, de toute évidence, étroitement liés. Cette réalité trouve son écho dans la Convention de 1988, qui établit un lien entre ces deux activités criminelles. En particulier, le préambule de cette convention fait état de la volonté des parties à cet égard :

Désirant conclure une convention internationale globale, efficace et opérationnelle visant spécifiquement à lutter contre le trafic illicite, dans laquelle il soit tenu compte des divers aspects de l’ensemble du problème, en particulier de ceux qui ne sont pas traités dans les instruments internationaux existant dans le domaine des stupéfiants et des substances psychotropes [...]. [Non souligné dans l’original; italique dans original.]

[60] En plus d’exiger que les parties criminalisent, entre autres, la production, la distribution, la vente et l’achat de stupéfiants, la Convention de 1988 exige aussi

also requires criminalization of what is commonly referred to as money laundering. In particular, Article 3.1 states that:

Article 3

...

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

...

- (b) (i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from any offence or offences established in accordance with subparagraph (a) of this paragraph, or from an act of participation in such offence or offences, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of assisting any person who is involved in the commission of such an offence or offences to evade the legal consequences of his actions;

(ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from an offence or offences established in accordance with subparagraph (a) of this paragraph or from an act of participation in such an offence or offences;

[61] The inclusion of this provision in the 1988 Drugs Convention indicates that, since at least 1988, states have recognized that money laundering is an important aspect of international drug trafficking. The close relationship between money laundering and drug trafficking has been long recognized. As pointed out by Professor Gerhard Kemp in his article, “The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime: A milestone in international criminal law” (2001) 2 *SACJ* 152, at page 157:

The provisions of the Convention criminalizing money laundering is clearly based on the provisions of the 1988 United Nations Drug Convention. However, under the 1988 Convention the crime of money laundering is restricted to laundering proceeds of drug offences.

la criminalisation de ce qui est couramment appelé le recyclage des produits de la criminalité. Plus précisément, l'article 3.1 est ainsi libellé :

Article 3

[...]

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

[...]

- b) i) A la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une des infractions établies conformément à l'alinéa a du présent paragraphe ou d'une participation à sa commission, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'une de ces infractions à échapper aux conséquences juridiques de ses actes;

ii) A la dissimulation ou au déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement, ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait qu'ils proviennent de l'une des infractions établies conformément à l'alinéa a du présent paragraphe ou d'une participation à une de ces infractions;

[61] L'intégration de cette disposition dans la Convention de 1988 indique que, depuis au moins 1988, les États reconnaissent que le recyclage des produits de la criminalité représente un aspect important du trafic international de drogues. Ce lien étroit entre le recyclage des produits de la criminalité et le trafic de drogues est reconnu depuis longtemps. Comme le souligne le professeur Gerhard Kemp dans son article « The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime: A milestone in international criminal law », (2001) 2 *SACJ* 152, à la page 157 :

[TRADUCTION] Les dispositions de la CNUCTO qui criminalisent le recyclage des produits de la criminalité sont clairement fondées sur les dispositions de la Convention de 1988 des Nations Unies. Toutefois, en vertu de la Convention de 1988, seuls les produits de la criminalité liée aux drogues sont visés.

[62] In 2000, Canada signed the UNCTOC. The foreword to the UNCTOC similarly refers to the relationship between the narcotics trade and other transnational crimes:

Arrayed against these constructive forces, however, in ever greater numbers and with ever stronger weapons, are the forces of what I call “uncivil society”. They are terrorists, criminals, drug dealers, traffickers in people and others who undo the good works of civil society. [Emphasis added.]

[63] The UNCTOC thus expanded the notion of serious organized transnational crime beyond an exclusive focus on drug crimes.

[64] In a real sense, money laundering overlaps substantially with drug trafficking. Quite simply, drug smuggling and trafficking give rise to money laundering (see e.g. Peter M. German, *Proceeds of Crime and Money Laundering: Includes Analysis of Civil Forfeiture and Terrorist Financing Legislation*, loose-leaf (Toronto: Carswell, 1998), at page 1A-9). In this context and with this understanding of the nature of the crimes involved, it is not logical to me that Parliament would include money laundering as a transnational crime under paragraph 37(1)(b) and not drug smuggling.

[65] Certainly, it would have been clearer for Parliament to specifically list drug smuggling in the provision. However, we must appreciate that, in 2001 when this provision was implemented into our immigration law, the crimes of people smuggling, money laundering, and human trafficking were not as well known. Nations were searching for ways to control, not only drugs, but these transnational crimes as well. The fact that Parliament chose to highlight these three crimes can be seen as a direction that these three transnational crimes were included, even though a reader might not initially direct his mind to them. It does not mean, in my view, that Parliament intended to exclude the equally serious transnational crime of drug smuggling from paragraph 37(1)(b).

[62] En 2000, le Canada a ratifié la CNUCTO. L’avant-propos de la CNUCTO fait état d’un lien semblable entre le commerce de stupéfiants et d’autres crimes transnationaux :

Cependant, déployées contre ces forces constructives, en nombre toujours plus grand et dotées d’armes toujours plus puissantes, sont les forces de ce que j’appelle la “société incivile”. Ce sont, entre autres, les terroristes, les criminels, les trafiquants de drogues, les trafiquants d’êtres humains, qui défont le bel ouvrage de la société civile. [Non souligné dans l’original.]

[63] La CNUCTO étend ensuite la notion de criminalité transnationale organisée à des infractions graves qui ne sont pas exclusivement liées à la drogue.

[64] En réalité, le recyclage des produits de la criminalité et le trafic de drogues se chevauchent largement. En termes simples, la contrebande et le trafic de drogues mènent au recyclage des produits de la criminalité (voir p. ex. Peter M. German, *Proceeds of Crime and Money Laundering: Includes Analysis of Civil Forfeiture and Terrorist Financing Legislation*, feuilles mobiles, Toronto : Carswell, 1998, à la page 1A-9). Dans ce contexte et selon cette conception de la nature des infractions en jeu, il ne me semble pas logique que le législateur ait précisé le recyclage des produits de la criminalité dans les crimes transnationaux prévus à l’alinéa 37(1)(b), mais pas la contrebande de drogues.

[65] Assurément, le législateur aurait pu sans équivoque mentionner expressément la contrebande de drogues dans la disposition. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu’en 2001, quand cette disposition a été intégrée dans notre droit de l’immigration, le passage de clandestins, le recyclage des produits de la criminalité et le trafic de personnes n’étaient pas des infractions aussi bien connues. Les nations cherchaient des façons de contrôler non seulement les drogues, mais aussi ces infractions transnationales. En choisissant de les mettre en évidence, le législateur voulait peut-être établir que ces trois infractions transnationales faisaient partie des infractions visées, même si le lecteur n’y pensait pas d’emblée. À mon avis, il ne faut pas conclure pour autant que le législateur avait l’intention d’exclure de l’application de l’alinéa 37(1)(b) l’infraction transnationale aussi grave qu’est la contrebande de drogues.

[66] It follows that the words of paragraph 37(1)(b), when read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of IRPA, the object of IRPA, and the intention of Parliament include the activity of transnational drug smuggling. Stated differently, the crime of “Conspiracy to Import Marijuana—over 50 kilograms” for which Mr. Dhillon was convicted is the foundation for a finding of inadmissibility on grounds of both serious criminality under paragraph 36(1)(b) of IRPA and organized criminality under paragraph 37(1)(b) of IRPA.

[67] In my view, the IAD failed to have regard to: (a) the intention of Parliament to prioritize security of Canadians; and (b) the interrelationship of drug smuggling and money laundering as reflected in the relevant international instruments. In addition, the IAD erred in concluding that the only similarity between the activities listed in paragraph 37(1)(b) and drug smuggling is that both offences are transnational.

[68] If the IAD decision is reviewable on a standard of correctness, the interpretation by the IAD is incorrect. On a standard of reasonableness, the interpretation was unreasonable; paraphrasing the words of the Supreme Court in *Mowat*, above, at paragraph 34, when a full contextual and purposive analysis of paragraph 37(1)(b) is undertaken, it becomes clear that no reasonable interpretation supports the conclusion reached by the IAD.

VII. Conclusion

[69] In summary, I conclude that:

(a) the use of the words “such as” does not limit the application of paragraph 37(1)(b) to the crimes of people smuggling, trafficking in persons and money laundering;

(b) the loss of Mr. Dhillon’s right to an appeal to the IAD on H&C grounds is consistent with the objective of Parliament to prioritize security for Canadians; and

[66] Il s’ensuit que le libellé de l’alinéa 37(1)b), interprété dans son contexte global et dans son sens grammatical et ordinaire en harmonie avec l’esprit de la LIPR, l’objet de la LIPR et l’intention du législateur, comprend l’activité de la contrebande transnationale de drogues. En d’autres mots, l’infraction de complot en vue d’importer plus de 50 kg de marijuana dont M. Dhillon a été déclaré coupable est le fondement de l’interdiction de territoire prononcée contre lui à la fois pour grande criminalité au titre de l’alinéa 36(1)b) de la LIPR et pour criminalité organisée au titre de l’alinéa 37(1)b) de la LIPR.

[67] Selon moi, la SAI a fait abstraction : a) de l’intention du législateur d’accorder la priorité à la sécurité des Canadiens; et b) du lien entre la contrebande de drogues et le recyclage des produits de la criminalité qui ressort des instruments internationaux pertinents. De surcroît, la SAI a commis une erreur en concluant que la seule similarité entre les infractions mentionnées à l’alinéa 37(1)b) et la contrebande de drogues tient au fait que les deux infractions sont transnationales.

[68] Si la décision de la SAI est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte, alors l’interprétation de la SAI est incorrecte. Si c’est la norme de la décision raisonnable qui s’applique, l’interprétation est déraisonnable. Disons, pour paraphraser les remarques de la Cour suprême dans l’arrêt *Mowat*, précité, au paragraphe 34, qu’une analyse exhaustive de nature contextuelle et téléologique de l’alinéa 37(1)b) révèle clairement qu’aucune interprétation raisonnable n’appuie la conclusion à laquelle la SAI est parvenue.

VII. Conclusion

[69] En résumé, je conclus ce qui suit :

a) l’utilisation du mot « telles » n’a pas pour effet de limiter l’application de l’alinéa 37(1)b) au passage de clandestins, au trafic de personnes et au recyclage des produits de la criminalité;

b) la perte du droit de M. Dhillon d’interjeter appel devant la SAI pour des motifs d’ordre humanitaire cadre avec l’objectif du législateur qui consiste à accorder la priorité à la sécurité des Canadiens;

(c) a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with IRPA as a whole results in a conclusion that the transnational crime of drug smuggling is included in paragraph 37(1)(b).

[70] Accordingly, this application for judicial review will be allowed.

[71] I wish to make it clear that I am not concluding that all transnational crimes will fall within the meaning of paragraph 37(1)(b). Clearly, there may be transnational crimes that do not fit within the definition. However, I am satisfied that the crime of drug smuggling of which Mr. Dhillon was convicted is included in the proper meaning of paragraph 37(1)(b). I express no views on any other transnational crimes or how “similar” such crimes would have to be to fall within that provision.

[72] The Minister proposes the following question for certification:

Is the importation of narcotics into another country a transnational crime for the purposes of the section 37(1)(b) inadmissibility provision?

[73] I agree that the question is one of general importance that should be certified. The question satisfies the requirements set out by the [Federal] Court of Appeal in *Liyanagamage v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 176 N.R. 4, at paragraphs 4–6 (see also *Zazai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 89, 36 Imm. L.R. (3d) 167, at paragraphs 11 and 12; and *Varela v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FCA 145, [2010] 1 F.C.R. 129, at paragraphs 22–29). Specifically, the question is a serious question of broad significance and it would be dispositive of the appeal. I would, however, rephrase the question as follows:

Is the importation of narcotics into another state an activity “such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering” within the meaning of paragraph 37(1)(b) of IRPA?

c) une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la LIPR dans son ensemble mène à la conclusion que l’alinéa 37(1)(b) s’applique à l’infraction transnationale de contrebande de drogues.

[70] Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire sera accueillie.

[71] Je souhaite préciser que je ne conclus pas que toutes les infractions transnationales seront visées par l’alinéa 37(1)(b). De toute évidence, certaines infractions transnationales ne correspondront pas à la définition. Je suis néanmoins convaincue que l’infraction de contrebande de drogues dont M. Dhillon a été déclaré coupable correspond au sens réel de l’alinéa 37(1)(b). Je ne me prononcerai pas sur d’autres infractions transnationales ni sur le degré de similarité que devraient présenter de telles infractions pour être visées par cette disposition.

[72] Le ministre propose la question suivante pour certification :

L’importation de stupéfiants constitue-t-elle une infraction transnationale aux fins d’application de la disposition sur l’interdiction de territoire prévue à l’alinéa 37(1)(b)?

[73] Je reconnais qu’il s’agit d’une question de portée générale qui devrait être certifiée. Elle satisfait aux exigences établies par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Liyanagamage c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1637 (QL), aux paragraphes 4 à 6 (voir aussi *Zazai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2004 CAF 89, aux paragraphes 11 et 12, et *Varela c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2009 CAF 145, [2010] 1 R.C.F. 129, aux paragraphes 22 à 29). Plus précisément, c’est une question grave ayant des conséquences importantes et elle permettrait de régler l’appel. Cependant, je reformulerai la question de la façon suivante :

L’importation de stupéfiants dans un autre État est-elle comprise dans les activités telles « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » au sens de l’alinéa 37(1)(b) de la LIPR?

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. the application for judicial review is allowed, the decision of the IAD is quashed and the matter remitted to the IAD for re-consideration by a different member of the IAD, in accordance with these reasons; and

2. the following question of general importance is certified:

Is the importation of narcotics into another state an activity “such as people smuggling, trafficking in persons or money laundering” within the meaning of paragraph 37(1)(b) of IRPA?

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision de la SAI est annulée et l’affaire est renvoyée à un autre commissaire de la SAI pour nouvel examen, conformément aux présents motifs;

2. La question grave de portée générale suivante est certifiée :

L’importation de stupéfiants dans un autre État est-elle comprise dans les activités telles « le passage de clandestins, le trafic de personnes ou le recyclage des produits de la criminalité » au sens de l’alinéa 37(1)b) de la LIPR?