

T-1770-98  
2001 FCT 1350

T-1770-98  
2001 CFPI 1350

**Dr. Giorgio Copello** (*Applicant*)

v.

**The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada** (*Respondents*)

*INDEXED AS: COPELLO v. CANADA (MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS) (T.D.)*

Trial Division, Heneghan J.—Ottawa, June 11 and December 10, 2001.

*Crown — Prerogatives — Expulsion of diplomats matter of Crown prerogative and immune from judicial review.*

*Administrative Law — Judicial Review — Expulsion of diplomats matter of Crown prerogative and immune from judicial review — Persona non grata declaration not legal issue but one remaining in political arena — Diplomatic note not decision — Applicant, in Canada only in representative capacity, lacking independent status, therefore without standing to challenge Minister's actions — Expulsion not administrative decision; applicant not deported and not owed duty of fairness.*

*Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Expulsion of diplomat — As Vienna Convention, Art. 9 (notification that mission member persona non grata) never implemented by Canadian legislation, not part of domestic law — Exclusion of Art. 9 can only mean Parliament intended expulsion of diplomats to remain matter of Crown prerogative, immune from judicial review — Persona non grata declaration not legal issue but one remaining in political arena.*

The applicant, a diplomat with the Italian Foreign Ministry, was involved in an unpleasant incident at a motel in the Yukon Territory (display of ill-temper towards motel staff), following which a motel employee forwarded a complaint to the Italian Ambassador. He was also involved in an incident at the Vancouver Airport, where he refused to be searched after the metal detector went off and allegedly stated that he did not have a bomb but would bring a real one next time. The RCMP prepared a report. The Foreign Affairs Department issued a series of diplomatic notes and finally requested that the applicant and his family depart from Canada. The applicant sought an interview with the Minister of Foreign Affairs, but that request was not acted upon. The Italian Embassy recalled

**Dr Giorgio Copello** (*demandeur*)

c.

**Le ministre des Affaires étrangères et le Procureur général du Canada** (*défendeurs*)

*RÉPERTORIÉ: COPELLO c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Heneghan—Ottawa, 11 juin et 10 décembre 2001.

*Couronne — Prérogatives — L'expulsion des diplomates relève de la prérogative royale et échappe au contrôle judiciaire.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — L'expulsion des diplomates relève de la prérogative royale et échappe au contrôle judiciaire — Une déclaration de persona non grata n'est pas une question juridique, mais demeure dans l'arène politique — Une note diplomatique n'est pas une décision — Le demandeur était au Canada uniquement en tant que représentant et n'avait aucun statut indépendant — Il n'avait pas la qualité nécessaire pour contester les mesures prises par le ministre — L'expulsion n'est pas une décision administrative; le demandeur n'est pas expulsé et aucune obligation d'équité ne lui est due.*

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Expulsion d'un diplomate — Étant donné que l'art. 9 (avis qu'un membre de la mission est persona non grata) de la Convention de Vienne n'a jamais été adopté par une loi canadienne, il ne fait pas partie du droit interne — L'exclusion de l'art. 9 ne peut que signifier que le législateur avait l'intention que l'expulsion des diplomates demeure une question de prérogative royale et échappe au contrôle judiciaire — La déclaration de persona non grata n'est pas une question juridique, mais demeure dans l'arène politique.*

Le demandeur, diplomate auprès du ministère des Affaires étrangères de l'Italie, a été impliqué dans un incident désagréable dans un motel du Yukon (expression de son mécontentement à l'égard du personnel du motel), à la suite de quoi une employée du motel a porté plainte à l'ambassadeur d'Italie. Un autre incident s'est produit à l'aéroport de Vancouver, où il a refusé d'être fouillé après le déclenchement du détecteur de métal et il aurait déclaré qu'il n'avait pas de bombe sur lui, mais qu'il en transporterait une vraie la prochaine fois. La GRC a établi un rapport. Le ministère des Affaires étrangères a envoyé une série de notes diplomatiques et a finalement demandé que le demandeur et sa famille quittent le Canada. Le demandeur a sollicité une entrevue avec

the applicant to Rome. He then brought this application to quash the Minister's decision requesting that he be recalled.

Three issues arose from this application: whether the Court had jurisdiction; whether the applicant had standing; if the decision was subject to judicial review, whether there was a requirement for procedural fairness.

*Held*, the application should be dismissed.

This matter was not justiciable. Generally, exercise of the Crown prerogative has been held to be beyond the scope of judicial review. In *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, the Supreme Court of Canada did hold that when the exercise of the Crown prerogative violates an individual's rights provided by the Charter, then that exercise of prerogative power can be reviewed by the Court. The prevailing consideration in determining whether the exercise of a prerogative power is subject to judicial review is its subject matter, not its source. The subject matter herein was the Minister's request to the Republic of Italy for the recall of the applicant. The applicant was in Canada solely as a result of his appointment as a member of the staff of the Embassy of Italy. The request for his recall amounted to a declaration of *persona non grata*.

The issue, then, was whether the request had been made pursuant to the exercise of the Crown prerogative or if it was made pursuant to a domestic statute. Article 9 of the Vienna Convention, which grants the state the right to declare any member of the diplomatic staff of a country *persona non grata*, without having to explain its decision, has not been implemented in Canada. The exclusion of the Article can only mean that Parliament intended that the expulsion of diplomats remain in the sphere of the Crown prerogative in the conduct of foreign affairs by Canada, and immune from judicial review. A declaration of *persona non grata* is not a legal issue and remains in the political arena. The decision is not justiciable. The decision itself is not reviewable and the Court should not intervene in what is essentially a matter of the prerogative.

As to standing, the diplomatic note was not a "decision", but a communication between states. The applicant was in Canada only in a representative capacity and as such, he held no independent status. He therefore lacked standing to challenge the actions of the Minister.

As for the alleged breach of the duty of fairness, the declaration of *persona non grata* is not an administrative function carried out by the Minister pursuant to the Act. It is

le ministre des Affaires étrangères, mais cette demande n'a pas eu de suite. L'ambassade italienne a rappelé le demandeur à Rome. Ce dernier a alors déposé la présente demande afin que soit infirmée la décision du ministre demandant qu'il soit rappelé à Rome.

La présente demande soulève trois questions: la Cour avait-elle compétence; le demandeur avait-il qualité pour agir; si la décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, y a-t-il obligation de respecter l'équité procédurale?

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

Il ne s'agit pas d'un différend justiciable. Généralement, l'exercice de la prerogative royale échappe au domaine du contrôle judiciaire. Dans *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, la Cour suprême du Canada a statué que lorsque l'exercice de la prerogative royale porte atteinte aux droits d'un individu qui sont garantis par la Charte, alors l'exercice de ce pouvoir en vertu de la prerogative peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire. La question primordiale qu'il convient de poser pour déterminer si l'exercice d'un pouvoir en vertu de la prerogative peut être assujéti au contrôle judiciaire porte sur son objet et non sur sa source. L'objet de la présente instance est la demande du ministre adressée à la République italienne de rappeler le demandeur. Le demandeur ne doit sa présence au Canada qu'au fait de sa nomination en tant que membre du personnel de l'ambassade d'Italie. La demande de rappel équivaut à une déclaration de *persona non grata*.

La question est donc de savoir si cette demande a été présentée en vertu de l'exercice de la prerogative royale ou aux termes d'une loi nationale. L'article 9 de la Convention de Vienne, qui accorde à l'État le droit de déclarer tout membre du personnel diplomatique d'un pays *persona non grata*, sans avoir à fournir d'explication, n'a pas été intégré au droit canadien. L'exclusion de l'article ne peut que signifier que le législateur avait l'intention que l'expulsion des diplomates demeure dans la sphère de la prerogative royale dans la conduite des affaires étrangères par le Canada, et échappe au contrôle judiciaire. Une déclaration de *persona non grata* n'est pas une question juridique mais demeure dans l'arène politique. La décision n'est pas justiciable. La décision elle-même ne peut faire l'objet d'un contrôle et la Cour n'interviendra pas dans ce qui est essentiellement une question de prerogative.

Pour ce qui est de la qualité pour agir, la note diplomatique n'est pas une «décision», mais une communication entre États. Le demandeur était au Canada uniquement en tant que représentant et, à ce titre, il n'avait aucun statut indépendant. Il n'avait donc pas la qualité nécessaire pour contester les mesures prises par le ministre.

Pour ce qui concerne l'allégation de manquement à l'obligation d'équité, la déclaration de *persona non grata* n'est pas une fonction administrative exercée par le ministre aux

not analogous to a deportation order. The degree of procedural fairness owed is dependent on whether it is a right or a privilege that is at issue. It is apparent that this case involves the loss of a privilege, not a right. Since the applicant was not owed a duty of fairness, there was no breach of that duty.

termes de la Loi. Il ne s'agit pas d'une mesure d'expulsion. Le degré d'équité procédurale qui lui est dû dépend de la question de savoir s'il s'agit d'un droit ou d'un privilège qui est en cause. Il ressort clairement qu'en l'espèce il s'agit de la perte d'un privilège et non d'un droit. Aucune obligation d'équité n'était due au demandeur et, par conséquent, il n'y a pas eu manquement à cette obligation.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18(1)(a) (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 18.2 (as enacted *idem*), 28 (as am. *idem*, s. 8; 1992, c. 33, s. 69; c. 49, s. 128; 1993, c. 34, s. 70; 1996, c. 10, s. 229; c. 23, s. 187; 1998, c. 26, s. 73; 1999, c. 31, s. 92).

*Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41, ss. 3, 4(1) (as am. by S.C. 1995, c. 5, s. 25(1)(n)).

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.

*Vienna Convention on Diplomatic Relations*, [1966] Can. T.S. No. 29, Arts. Preamble, 4, 9, 32.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.); *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

##### REFERRED TO:

*Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694; (1995), 125 D.L.R. (4th) 559; 184 N.R. 260 (C.A.); *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; (1981), 34

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, [1966] R.T. Can. n° 29 art. préambule, 4, 9, 32.

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 17.

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18(1)a) (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 18.2 (édicte, *idem*), 28 (mod., *idem*, art. 8; 1992, ch. 33, art. 69; ch. 49, art. 128; 1993, ch. 34, art. 70; 1996, ch. 10, art. 229; ch. 23, art. 187; 1998, ch. 26, art. 73).

*Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, ch. 41, art. 3, 4(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 5, art. 25(1)n)).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.); *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.); *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694; (1995), 125 D.L.R. (4th) 559; 184 N.R. 260 (C.A.); *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177; (1985), 17 D.L.R. (4th) 422; 12 Admin. L.R. 137; 14 C.R.R. 13; 58 N.R. 1; *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981]

Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man.R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.); *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All ER 1380 (C.A.); *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618; (1956), 3 D.L.R. (2d) 641; 56 DTC 1077; *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; (1976), 68 D.L.R. (3d) 542; 9 N.R. 541; *Reference as to Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] S.C.R. 208; [1943] 2 D.L.R. 481; [1943] C.T.C. 157; *Rose v. The King*, [1947] 3 D.L.R. 168; (1946), 88 C.C.C. 114; 3 C.R. 277 (Que. K.B.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190; 17 Admin. L.R. (2d) 243; 67 F.T.R. 98 (F.C.T.D.); *Inuvialuit Regional Corp. v. Canada*, [1992] 2 F.C. 502; (1992), 5 Admin. L.R. (2d) 66; 53 F.T.R. 1 (T.D.).

## AUTHORS CITED

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf ed. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.  
 Woolf, Harry. *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review*, new abridged ed. London: Sweet and Maxwell, 1999.

APPLICATION for judicial review of the Minister of Foreign Affairs' diplomatic note requesting that the applicant be recalled to Italy. Application dismissed.

## APPEARANCES:

Dr. Giorgio Copello on his own behalf.  
 Linda J. Wall for respondents.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

HENEGHAN J.:

## INTRODUCTION

[1] Dr. Giorgio Copello (the applicant) seeks an order quashing the decision of the Minister of Foreign Affairs and International Trade (the Minister) contained in the diplomatic note XDC-2317 (the note) dated August 5,

1 R.C.S. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man.R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.); *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All ER 1380 (C.A.); *Francis v. The Queen*, [1956] R.C.S. 618; (1956), 3 D.L.R. (2d) 641; 56 DTC 1077; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; (1976), 68 D.L.R. (3d) 542; 9 N.R. 541; *Reference as to Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] R.C.S. 208; [1943] 2 D.L.R. 481; [1943] C.T.C. 157; *Rose v. The King*, [1947] 3 D.L.R. 168; (1946), 88 C.C.C. 114; 3 C.R. 277 (B.R. Qué.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190; 17 Admin. L.R. (2d) 243; 67 F.T.R. 98 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Société Inuvialuit régionale c. Canada*, [1992] 2 C.F. 502; (1992), 5 Admin. L.R. (2d) 66; 53 F.T.R. 1 (1<sup>re</sup> inst.).

## DOCTRINE

Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf ed. Toronto: Canvasback Publishing, 1998.  
 Woolf, Harry. *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review*, new abridged ed. London: Sweet and Maxwell, 1999.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une note diplomatique du ministre des Affaires étrangères demandant que le demandeur soit rappelé en Italie. Demande rejetée.

## ONT COMPARU:

Dr Giorgio Copello en son propre nom.  
 Linda J. Wall pour les défendeurs.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

LE JUGE HENEGHAN:

## INTRODUCTION

[1] Le Dr Giorgio Copello (le demandeur) réclame une ordonnance annulant la décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (le ministre) communiquée dans la note diplomatique XDC-2317 (la

1998 which requested of the Republic of Italy that the applicant leave Canada.

## FACTS

[2] The applicant is a career diplomat with the Italian Foreign Ministry and has been so employed for more than 20 years. He studied political science and obtained the title of "Doctor". Later he pursued specialized military studies at the Royal Military College at Shrivenham, London, England. He has held diplomatic postings in India, Germany, the United Arab Emirates and Norway. He was posted to Ottawa as Counsellor for Immigration and Social Affairs in August 1995. His diplomatic career proceeded without incident until April 1998 when a letter of complaint about the applicant was sent to the Ambassador of Italy to Canada.

[3] That letter, dated April 24, 1998, was sent by one Ms. Lynn Smith, an employee of the Stratford Motel in Whitehorse, Yukon Territory.

[4] Ms. Smith alleged that certain unpleasant exchanges occurred between the applicant and motel staff when the applicant and his wife were registering upon their arrival on April 17, 1998. The letter also refers to a further display of ill-temper by the applicant, in the presence of his wife, upon their departure on the following day. In particular, the letter records that the applicant referred to his status as an Italian diplomat in Canada and expressed displeasure about the manner in which he and his wife had been treated by the motel staff upon their arrival when a request was made for the production of the applicant's credit card.

[5] Following their departure from Whitehorse, the applicant, together with his wife, transited Vancouver International Airport *en route* to Ottawa on April 19, 1998. His presence there came to the attention of the Minister and of the Italian Embassy following the submission of a report from the Richmond, British Columbia detachment of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

[6] Consequently, on April 22, 1998, a diplomatic note, note number XCC-1134, was issued by the Department of Foreign Affairs and International Trade

note), en date du 5 août 1998, par laquelle il demandait à la République italienne de faire en sorte que le demandeur quitte le Canada.

## LES FAITS

[2] Le demandeur est un diplomate de carrière auprès du ministère des Affaires étrangères de l'Italie depuis plus de 20 ans. Il a fait des études en sciences politiques et a obtenu le titre de «docteur». Par la suite, il a fait des études militaires spécialisées au Royal Military College de Shrivenham, à Londres (Angleterre). Il a occupé des postes diplomatiques en Inde, en Allemagne, dans les Émirats arabes unis et en Norvège. Il a été affecté à Ottawa en tant que conseiller à l'immigration et aux affaires sociales en août 1995. Sa carrière diplomatique s'est déroulée sans incident jusqu'en avril 1998, date à laquelle l'ambassadeur d'Italie au Canada a reçu une lettre de plainte à son sujet.

[3] La lettre, datée du 24 avril 1998, a été envoyée par M<sup>me</sup> Lynn Smith, une employée du motel Stratford à Whitehorse (territoire du Yukon).

[4] M<sup>me</sup> Smith allègue que certains échanges désagréables ont eu lieu entre le demandeur et le personnel du motel quand le demandeur et son épouse se sont enregistrés à leur arrivée le 17 avril 1998. La lettre fait également référence à un autre incident où le demandeur, en présence de son épouse, a manifesté sa mauvaise humeur à leur départ le lendemain. Plus particulièrement, la lettre signale que le demandeur a fait référence à son statut de diplomate italien au Canada et exprimé son mécontentement sur la manière dont son épouse et lui ont été traités par le personnel du motel à leur arrivée, c'est-à-dire quand on lui a demandé de produire sa carte de crédit.

[5] Après leur départ de Whitehorse, le demandeur et son épouse ont transité par l'Aéroport international de Vancouver en route vers Ottawa le 19 avril 1998. Sa présence à l'aéroport a été portée à l'attention du ministre et de l'Ambassade italienne après le dépôt d'un rapport par le détachement de Richmond (Colombie-Britannique) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

[6] Par la suite, le 22 avril 1998, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (le Ministère) du gouvernement du Canada a rédigé une note

(the Department) of the Government of Canada. The diplomatic note, dated April 22, 1998, reads in part as follows:

... Mr. Copello's attitude and aggressiveness towards the airport security officers and members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) were unacceptable. A summary of the police report is attached. The Department expects all foreign officials to cooperate with airport security officials and officers of the RCMP. [Applicant's application record, at page 26].

[7] That police report outlined the response of the RCMP to a request from the Vancouver Airport Security Screening relative to the applicant. According to the report, the applicant had activated the metal detector arch when he walked through it. When questioned by the security personnel with a request to search him and the plastic bag which he was carrying, the applicant reportedly would not allow the search and passed the bag to his wife who was accompanying him.

[8] The report goes on to say that the applicant, without prompting, stated that the bag did not contain a bomb. When the security agent repeated his request to look inside the bag, the applicant allegedly became aggressive and said that he "would bring a real one next time".

[9] When the RCMP arrived, the applicant was told that it was necessary to check his bag if he wished to board a flight. The applicant then opened the bag and showed that it contained a few branches of a pussy willow plant. In response to the police request for identification, the applicant produced an Italian passport. The police report described the applicant's behaviour as agitated and aggressive.

[10] After receiving the diplomatic note dated April 22, 1998, the applicant contacted the RCMP about the Vancouver airport incident. He received a letter from Inspector A. L. MacIntyre. The letter, dated June 1, 1998, confirmed that no offence had been committed by the applicant and also says that the initial police report used broad language, as follows:

diplomatique, portant le numéro XCC-1134. Cette note, datée du 22 avril 1998, se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] [. . .] L'attitude et l'agressivité de M. Copello à l'égard des agents de sécurité de l'aéroport et des membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont été inacceptables. Un résumé du rapport de police est joint à la présente. Le ministère s'attend que tous les représentants étrangers collaborent avec le personnel de sécurité des aéroports et avec les agents de la GRC. [Dossier de la demande, à la page 26.]

[7] Ce rapport de police fait état de la réponse de la GRC à une demande du service de contrôle de sécurité de l'Aéroport de Vancouver concernant le demandeur. Selon le rapport, le détecteur de métal s'est déclenché quand le demandeur est passé dans le tunnel. Quand le personnel de sécurité lui a posé des questions et a demandé à fouiller le sac de plastique qu'il transportait, ainsi que lui-même, le demandeur aurait refusé la fouille et passé le sac à son épouse qui l'accompagnait.

[8] Le rapport poursuit en indiquant que le demandeur, sans aucune incitation du personnel, a déclaré que le sac ne contenait pas de bombe. Quand l'agent de sécurité a répété qu'il souhaitait examiner l'intérieur du sac, le demandeur serait devenu agressif et aurait déclaré qu'il [TRADUCTION] «transporterait une vraie bombe la prochaine fois».

[9] Quand la GRC est arrivée sur les lieux, le demandeur a été informé que, s'il souhaitait monter à bord, le sac devait être vérifié. Le demandeur a donc ouvert le sac et montré que celui-ci contenait quelques branches de saule discoloré. En réponse à la demande d'identification de la police, le demandeur a produit son passeport italien. Le rapport de police indique que le demandeur avait un comportement agité et agressif.

[10] Après avoir reçu la note diplomatique du 22 avril 1998, le demandeur a communiqué avec la GRC au sujet de l'incident qui s'était produit à l'Aéroport de Vancouver. Il a reçu une lettre de l'inspecteur A. L. MacIntyre. La lettre, datée du 1<sup>er</sup> juin 1998, confirmait que le demandeur n'avait commis aucune infraction et précisait également que le premier rapport de police utilisait des termes vagues:

Dear Mr. Copello:

This is in response to your letter directed to Cpl. Jim Allen regarding an incident on 98-04-28 at Vancouver International Airport—Domestic Terminal Preboard Screening. As a result of your concerns we have checked with the investigating officer, CST. Mike Liu. He states that although he used the terms “aggressive and threatening” in his narrative, these terms were loosely used. He did indicate that you were upset and uncooperative and that those would have been better words to use. I apologize to you for that.

Regarding your alleged statement that you would “bring a real bomb next time,” this is an allegation made by the security guard at the screening point. This was not divulged to police on their arrival but in a subsequent written statement and cannot be corroborated. It is common knowledge around any major airport that comments mentioning bombs or any like devices, irrespective of how candid they may be, are dealt within [*sic*] a most serious manner.

In this case, on a review of the matter Cpl. Allen did not feel that an offence had taken place and as a result the file was concluded. It should be noted that our attendance at this complaint is mandatory as per Canadian laws and we are required to investigate all such complaints thoroughly. Also, in that an embassy official was involved it is our policy to report such matters to our headquarters in Ottawa for their information and action if required.

As to confirming your statement being accurate one way or another, I cannot do that in that I was not there when the incident happened. What I can say is that clearly you caused a fuss at a preboard screening area prior to boarding a commercial airliner.

You made comments that were inappropriate and your manner in dealing with the security and police personnel on site was less than satisfactory. They have a job to do and that is to ensure a safe and secure environment for passengers and aircraft. This is a serious business and they take their responsibilities in the same light.

We regret that this incident has caused you concern or embarrassment, but you must accept the fact that you initiated the interaction which precipitated a police response. [Applicant’s application record, at pages 28 and 29.]

[11] The applicant sent a copy of this letter to the Department under cover of a letter from his former solicitor on June 22, 1998.

[TRADUCTION]

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre adressée au Caporal Jim Allen concernant un incident qui s’est produit le 28 avril 1998 au contrôle de sécurité au pré-embarquement à l’aérogare du trafic intérieur de l’Aéroport international de Vancouver. Pour être en mesure de répondre à vos questions, nous avons fait des vérifications auprès de l’agent enquêteur, le gendarme Mike Liu. Il déclare que, bien qu’il ait utilisé les termes «agressif et menaçant» dans son rapport, ces termes ont été utilisés dans un sens large. Il a en fait indiqué que vous étiez perturbé et peu coopératif et que ce sont là des mots qu’il aurait été préférable d’employer. Veuillez accepter mes excuses pour cette erreur.

Concernant votre déclaration selon laquelle vous «transporteriez une vraie bombe la prochaine fois», il s’agit d’une allégation faite par le garde de sécurité au poste de contrôle. Cette déclaration n’a pas été communiquée aux agents de police à leur arrivée, mais dans une déclaration écrite subséquente et elle ne peut être corroborée. Il est bien connu que, dans les grands aéroports, des observations mentionnant des bombes ou d’autres dispositifs semblables, quelle que soit la façon dont elles sont proférées, sont traitées avec le plus grand sérieux.

Après avoir examiné cette affaire, le caporal Allen n’a pas estimé qu’il y avait eu infraction et, par conséquent, il a fermé le dossier. Il convient de noter que l’intérêt que nous avons porté à cette plainte nous est dicté par la loi canadienne et que nous sommes tenus de faire une enquête approfondie sur toutes les plaintes de ce genre. De même, dans les cas où un représentant officiel d’une ambassade est en cause, notre politique est de signaler ces questions à l’administration centrale à Ottawa pour l’informer et pour que des mesures soient prises au besoin.

Pour ce qui est de confirmer l’exactitude de votre déclaration, dans un sens ou dans l’autre, je ne peux le faire étant donné que je n’étais pas présent au moment de l’incident. Ce que je peux dire, c’est que vous avez manifestement causé un esclandre à un poste de contrôle avant votre embarquement dans un avion de ligne commercial.

Vous avez fait des observations inappropriées et votre façon de traiter le personnel de sécurité et la police appelée sur les lieux a été moins que satisfaisante. Ces personnes ont un travail à accomplir, savoir assurer un environnement sécuritaire pour les passagers et l’appareil. C’est un travail sérieux dont ils s’acquittent d’une manière tout aussi sérieuse.

Nous regrettons que cet incident vous ait causé du souci ou des embarras, mais vous devez reconnaître que vous êtes à l’origine de la situation qui a entraîné une réponse de la police. [Dossier de la demande, aux pages 28 et 29.]

[11] Le demandeur a envoyé une copie de cette lettre au Ministère accompagné d’une lettre de son ancien avocat le 22 juin 1998.

[12] Shortly afterwards, the applicant was provided with a copy of the letter from Ms. Smith and prepared a statement in response. According to his statement, the events in Whitehorse did not occur in the manner outlined by Ms. Smith. His statement concludes with the following remarks:

My wife and I have spent our holidays in Canada for three consecutive years in order to better know this country, visiting Ontario, Quebec, Alberta, Yukon and British Columbia and we have always found, in every hotel and town, a high level of politeness and sense of hospitality.

I did not answer to the vulgar and outrageous falsities in the Stratford Hotel's letter earlier because I have been preoccupied with important matters in my employment.

Given the seriousness of these allegations, and their impact on me and my wife, personally and professionally, I have to consider with my wife, the possibility of denouncing the author of these allegations for defamation. [Applicant's application record, at page 25a.]

[13] A copy of this statement was forwarded to William Bowden, Deputy Chief of Protocol with the Department, under cover of a letter written on June 24, 1998 by a former solicitor for the applicant. This letter expresses the opinion that the statements made by Ms. Smith are false and defamatory of the applicant. As well, this letter refers to the possibility that the applicant and his wife may bring a civil action for defamation. [Applicant's application record, at pages 30-31.]

[14] On July 13, 1998, a second diplomatic note, number XDC-2034, was issued by the Department concerning the applicant. This note provides as follows:

The Department of Foreign Affairs and International Trade presents its compliments to the Embassy of the Republic of Italy and has the honour to refer to recent events concerning Mr. Georgio Copello and the recent conversation between the Ambassador of Italy and the Chief of Protocol of Canada concerning him.

The events in Vancouver and Whitehorse, and the fact that Mr. Copello appears to be considering a suit against the complainant from Whitehorse are somewhat unsettling and would indicate that Mr. Copello's posting in Canada is not a felicitous one, and perhaps should be reconsidered.

[12] Peu après, il a reçu une copie de la lettre de M<sup>me</sup> Smith et a préparé une déclaration en réponse. Selon la déclaration du demandeur, les événements de Whitehorse ne se sont pas produits de la façon décrite par M<sup>me</sup> Smith. Sa déclaration se termine sur les observations suivantes:

[TRADUCTION] Depuis les trois dernières années, mon épouse et moi avons passé nos vacances au Canada afin de mieux connaître ce pays, visitant l'Ontario, le Québec, l'Alberta, le Yukon et la Colombie-Britannique et nous avons toujours trouvé, dans tous les hôtels et dans toutes les villes, une grande courtoisie et un grand sens de l'hospitalité.

Je n'ai pas répondu plus tôt aux faussetés vulgaires et monstrueuses contenues dans la lettre de l'Hôtel Stratford parce que des affaires importantes ont retenu mon attention dans le cadre de mon emploi.

Compte tenu du sérieux de ces allégations, et de leurs répercussions sur mon épouse et moi-même, au niveau tant personnel que professionnel, mon épouse et moi devons envisager la possibilité de poursuivre en diffamation la personne qui en est l'auteur. [Dossier de la demande, à la page 25a]

[13] Une copie de cette déclaration a été expédiée à M. William Bowden, chef adjoint du protocole au Ministère, accompagnée d'une lettre rédigée le 24 juin 1998 par un ancien avocat du demandeur. Cette lettre exprime l'opinion selon laquelle les déclarations faites par M<sup>me</sup> Smith sont fausses et diffamatoires à l'égard du demandeur. De même, cette lettre mentionne la possibilité que le demandeur et son épouse puissent intenter une action civile en diffamation. [Dossier de la demande, aux pages 30 et 31.]

[14] Le 13 juillet 1998, une deuxième note diplomatique, portant le numéro XDC-2034, a été rédigée par le Ministère au sujet du demandeur. Cette note indique ce qui suit:

[TRADUCTION] Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international présente ses hommages à l'ambassade de la République italienne et a l'honneur de faire référence à des événements récents concernant M. Georgio Copello et à la récente conversation entre l'ambassadeur d'Italie et le chef du protocole du Canada concernant M. Copello.

Les événements qui se sont produits à Vancouver et à Whitehorse, et le fait que M. Copello semble envisager d'intenter une poursuite contre la plaignante de Whitehorse sont quelque peu perturbants et indiqueraient que l'affectation de M. Copello au Canada n'est pas des plus heureuses et devrait peut-être être reconsidérée.

The Office of Protocol recognizes that these are the actions of the individual and are not reflective of the excellent relationship and spirit of cooperation that exists between this Department and the Embassy of Italy.

The Department of Foreign Affairs and International Trade avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of Italy the assurances of its highest consideration. [Applicant's application record, at page 32.]

[15] On August 5, 1998, a third diplomatic note, that is note number XDC-2317, was issued by the Department of Foreign Affairs and International Trade. This note provides as follows:

The Department of Foreign Affairs and International Trade presents its compliments to the Embassy of the Republic of Italy and has the honour to refer to the Department's Note number XDC-2034 of 13 July 1998, concerning Mr. Georgio COPELLO, and to the continuing discussions between the Ambassador of Italy and the Chief of Protocol of Canada.

The Department notifies the Embassy that Mr. Copello's behaviour is not acceptable. Since Mr. Copello has not shown any intention of leaving Canada of his own accord it now requests that Mr. Copello and his family depart Canada by 15 September 1998.

The Department of Foreign Affairs and International Trade avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of the Republic of Italy the assurances of its highest consideration. [Applicant's application record, at page 55.]

[16] After issuance of the diplomatic note dated August 5, 1998 the applicant wrote a letter to the Minister on August 16, 1998, seeking an audience for the purpose of presenting his version of the events in Whitehorse and Vancouver. That letter states as follows:

The Honourable Lloyd Axworthy  
Minister of Foreign Affairs  
Department of Foreign Affairs and International Trade  
Ottawa ON K1A 0G2

Dear Honourable Mr. Axworthy,

With reference to the Department's Note XDC-2317 of 5 August 1998 and to the fact that I have never had the courtesy of an audience by the Protocol, notwithstanding repeated requests on my part, I kindly ask to meet you personally as promptly as possible, in order to allow me to clarify my position with respect to the two events at issue, which have led to my expulsion that represents an unnecessary and unfair decision seriously affecting my family and I and to kindly

Le Bureau du protocole reconnaît que ces incidents sont le fait de M. Copello et qu'ils ne reflètent en rien les excellentes relations et l'esprit de collaboration qui existent entre le ministère et l'ambassade d'Italie.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international profite de l'occasion pour réitérer à l'ambassade d'Italie l'assurance de sa très haute considération. [Dossier de la demande, à la page 32.]

[15] Le 5 août 1998, une troisième note diplomatique, portant le numéro XDC-2317, a été rédigée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Voici la teneur de cette note:

[TRADUCTION] Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international présente ses hommages à l'ambassade de la République italienne et a l'honneur de faire référence à la note du ministère portant le numéro XDC-2034 du 13 juillet 1998, concernant M. Georgio COPELLO, et aux entretiens qui ont suivi entre l'ambassadeur d'Italie et le chef du protocole du Canada.

Le Ministère avise l'ambassade que le comportement de M. Copello est inacceptable. Étant donné que M. Copello n'a démontré aucune intention de quitter le Canada de son propre gré, le Ministère demande par la présente que M. Copello et sa famille quittent le Canada au plus tard le 15 septembre 1998.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international profite de l'occasion pour réitérer à l'ambassade d'Italie l'assurance de sa très haute considération. [Dossier de la demande, à la page 55.]

[16] Après l'envoi de la note diplomatique en date du 5 août 1998, le demandeur a écrit au ministre le 16 août 1998, lui demandant une audience afin de lui présenter sa version des événements qui s'étaient produits à Whitehorse et à Vancouver. Cette lettre déclare ce qui suit:

[TRADUCTION]  
Monsieur Lloyd Axworthy  
Ministre des Affaires étrangères  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Ottawa ON K1A 0G2

Monsieur,

Concernant la note XDC-2317 du Ministère, en date du 5 août 1998, et le fait que le Protocole ne m'a accordé aucune audience, malgré mes demandes répétées, je demande respectueusement à vous rencontrer personnellement, le plus rapidement possible, afin qu'il me soit permis d'exposer ma position concernant les deux événements en cause qui ont mené à mon expulsion, ce qui représente une décision inutile et injuste qui touche gravement ma famille et moi-même, et de

request that your office reconsiders matters and withdraw the Note.

Yours very truly,

Giorgio Copello [Applicant's application record, at page 45.]

[17] The request did not lead to a meeting with the Minister, and on August 24, 1998, the applicant received the following reply from Mr. Bowden, the Deputy Chief of Protocol:

Dear Dr. Copello:

I am replying to your letter of August 6, 1998 to the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs.

I am not in a position to discuss the question of your continuing diplomatic accreditation to Canada as this is a matter to be determined between the sending state (Italy) and the receiving state (Canada) pursuant to the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

I would suggest however, that you consult with your Ambassador with respect to the views of the Government of Italy on this matter. [Applicant's application record, at page 46.]

[18] The applicant was unsuccessful in obtaining a meeting with the Minister or the officials responsible for Protocol. The Department has no written policy concerning review of the circumstances associated with or decision to expel a diplomat. (Reference: affidavit of William Bowden, applicant's application record, at pages 99 and 100.)

[19] Letters of support, on behalf of the applicant, were written by members of the *Comites Ciroscrizione Consolare Toronto* and the *Congresso Nazionale Degli Italo-Canadesi* (National Congress of Italia—Canadian) who wrote on his behalf to the Minister and the Prime Minister asking for reconsideration of the expulsion decision. (Applicant's application record, at pages 34-44.)

[20] On September 10, 1998, the Embassy of Italy sent a diplomatic note to the Department, advising that the Italian Ministry of Foreign Affairs had recalled the applicant to Rome and that he would have to resume his duties in Rome on September 15, 1998. (Applicant's application record, at page 72.)

vous demander respectueusement de prendre les mesures pour que votre bureau reconsidère la question et retire la note.

Veillez croire, Monsieur, à l'expression de mes sentiments les plus distingués,

Giorgio Copello [Dossier de la demande, à la page 45.]

[17] Cette demande n'a pas donné lieu à une réunion avec le ministre et, le 24 août 1998, le demandeur a reçu la réponse suivante de M. Bowden, le chef adjoint du protocole:

[TRADUCTION]

Monsieur,

Votre lettre du 6 août 1998 adressée à M. Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, m'a été transmise pour que j'y réponde.

Je ne suis pas en mesure de discuter du maintien de votre accréditation diplomatique au Canada, étant donné que cette question doit être déterminée entre l'État accréditant (Italie) et l'État accréditaire (le Canada) aux termes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Toutefois, je vous suggère de consulter votre ambassadeur pour connaître l'opinion du gouvernement de l'Italie sur cette question. [Dossier de la demande, à la page 46.]

[18] Le demandeur n'a pas réussi à obtenir une audience auprès du ministre ni à rencontrer les responsables du protocole. Le Ministère n'a aucune politique écrite concernant l'examen de la décision d'expulser un diplomate ou des circonstances associées à cette décision. (Référence: affidavit de William Bowden, dossier de la demande, aux pages 99 et 100.)

[19] Des lettres d'appui, en faveur du requérant, ont été rédigées par des membres du *Comites Ciroscrizione Consolare Toronto* et le *Congresso Nazionale Degli Italo-Canadesi* (Congrès national des Italo-canadiens) a écrit en son nom au ministre et au premier ministre, demandant que la décision de l'expulser soit réexaminée. (Dossier de la demande, aux pages 34 à 44.)

[20] Le 10 septembre 1998, l'ambassade d'Italie a fait parvenir une note diplomatique au Ministère, l'informant que le ministre des Affaires étrangères d'Italie avait rappelé le demandeur à Rome où il reprendrait ses fonctions le 15 septembre 1998. (Dossier de la demande, à la page 72.)

[21] The applicant commenced the present application on September 10, 1998 and applied for a stay of execution of the request that he leave Canada by September 15, 1998. He successfully obtained a stay on September 11, 1998.

[22] The applicant sought recourse in Italy to stop his recall to Rome. Although he was initially denied an injunction by the Regional Administrative Tribunal, his appeal to the State Council was successful. By an order dated November 11, 1998, the State Council granted an injunction in favour of the applicant. (Applicant's application record, at pages 80-81.)

#### APPLICANT'S SUBMISSIONS

[23] The applicant argues that the Minister's decision in the diplomatic note XDC-2317 was made pursuant to subsection 4(1) [as am. by S.C. 1995, c. 5, s. 25(1)(n)] of the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41, as amended (the Act). As such, it is a decision taken by a "federal board, commission or other tribunal" as contemplated by subsection 2(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended and is subject to review under paragraph 18(1)(a) [as am. *idem*, s. 4] of that statute. In this regard he relies on the decision in *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694 (C.A.).

[24] In any event, a Minister who asserts authority under the Crown prerogative remains subject to the supervision of the court under judicial review. The applicant relies on the decision in *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (H.L.), at page 418.

[25] Next, the applicant submits that the Minister's actions in declaring a diplomat *persona non grata* do not constitute an exercise of the Crown's prerogative. Where the Crown prerogative is replaced by statute, the Crown may no longer act pursuant to its prerogative but must act under the statutory conditions. If a prerogative power has been overtaken by a statutory power, then the exercise of that statutory power is subject to review.

[21] Le demandeur a déposé la présente demande le 10 septembre 1998 et demandé une suspension de la décision l'obligeant à quitter le Canada au plus tard le 15 septembre 1998. Il a obtenu un sursis le 11 septembre 1998.

[22] Le demandeur a intenté des procédures en Italie pour faire cesser les démarches en vue de son rappel à Rome. Bien que le tribunal administratif régional lui ait au départ refusé une injonction, son appel au Conseil d'État a été accueilli. Aux termes d'un arrêté en date du 11 novembre 1998, le Conseil d'État a rendu une injonction en faveur du demandeur. (Dossier de la demande, aux pages 80 et 81.)

#### MOYENS DU DEMANDEUR

[23] Le demandeur fait valoir que la décision du ministre énoncée dans la note diplomatique XDC-2317 a été prise aux termes du paragraphe 4(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 5, art. 25(1)n)] de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, ch. 41, et ses modifications (la Loi). À ce titre, il s'agit d'une décision prise par un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et ses modifications, qui est susceptible de contrôle aux termes de l'alinéa 18(1)a) [mod., *idem*, art. 4] de cette Loi. À cet égard, il s'appuie sur la décision *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694 (C.A.).

[24] De toute façon, un ministre qui invoque un pouvoir qui découle de la prerogative royale reste assujéti à la supervision des tribunaux dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Le demandeur s'appuie sur la décision *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, [1985] 1 A.C. 374 (C.L.), à la page 418.

[25] Ensuite, le demandeur fait valoir que la décision du ministre de déclarer un diplomate *persona non grata* ne constitue pas un exercice de la prerogative royale. Lorsque la prerogative royale est remplacée par une loi, la Couronne ne peut plus agir en vertu de sa prerogative, et elle doit se soumettre aux dispositions de la loi. Si un pouvoir en vertu de la prerogative a été supplanté par un pouvoir d'origine législative, alors l'exercice de ce

[26] The applicant says that the request for his departure from Canada amounts to a declaration that he is *persona non grata*. Article 9 of the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, [1966] Can. T.S. No. 29 [being Schedule I of the Act] in force 1966, grants the receiving state discretion to declare a foreign diplomat *persona non grata* without having to provide reasons for doing so.

[27] The Act [section 3] incorporates Articles 1, 22-24 and 27-40 of the Vienna Convention, and gives those articles binding force in Canada. Article 9 of the Convention has not been incorporated. The applicant argues that if Parliament wished to deprive foreign diplomats of the opportunity to challenge declarations of *persona non grata*, Article 9 of the Convention would have been incorporated into the Act. He argues that an absence of that Article means that Canada did not intend to deprive a foreign diplomat of the opportunity to challenge a declaration of *persona non grata*.

[28] Next, the applicant submits that he has not committed an offence or any misconduct which would justify his removal as a diplomat from Canada. Under the Act, the only offences contemplated are those involving the wrongful representations of a diplomatic mission, consular post or office of a foreign state. Even in such cases, the consent of the Attorney General of Canada is required to initiate proceedings against a person suspected of such an offence.

[29] He argues that Article 9 of the Convention makes it clear that no reason need be provided for the declaration of *non grata* status and the subsequent expulsion. However, he says that it is important to distinguish between the offering of reasons to the sending state, from the actual existence of reasons for the declaration and expulsion.

[30] Next, the applicant submits that there is no legal obstacle to prevent an expelled diplomat from bringing an action within the jurisdiction of the receiving state. By analogy, he refers to Article 32 of the Vienna

pouvoir d'origine législative peut faire l'objet d'un contrôle.

[26] Le demandeur prétend que la demande l'obligeant à quitter le Canada équivaut à déclarer qu'il est *persona non grata*. L'article 9 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, [1966] R.T. Can. n° 29 [reproduite à l'annexe I de la Loi] en vigueur depuis 1966, accorde à l'État accréditant le pouvoir discrétionnaire de déclarer qu'un diplomate étranger est *persona non grata* sans avoir à motiver cette décision.

[27] La Loi [article 3] incorpore les articles 1, 22 à 24 et 27 à 40 de la Convention de Vienne et donne à ces articles force de loi au Canada. L'article 9 de la Convention n'a pas été incorporé. Le demandeur prétend que si le législateur souhaitait priver les diplomates étrangers de la possibilité de contester les déclarations les désignant comme *persona non grata*, l'article 9 de la Convention aurait été incorporé dans la Loi. Il soutient que l'absence de cet article signifie que le Canada n'avait pas l'intention de priver les diplomates étrangers de cette possibilité.

[28] Troisièmement, le demandeur soutient qu'il ne s'est pas rendu coupable d'une conduite qui pourrait justifier son renvoi du Canada à titre de diplomate. En vertu de la Loi, les seules infractions envisagées sont celles qui ont trait aux fautes commises par les représentants dans le cadre d'une mission diplomatique, d'un poste consulaire ou à l'emploi d'un État étranger. Même en pareil cas, le consentement du procureur général du Canada est nécessaire pour engager des procédures contre une personne soupçonnée d'une telle infraction.

[29] Il prétend que l'article 9 de la Convention indique clairement qu'il n'est pas nécessaire de fournir de motif pour qu'une personne soit déclarée *non grata* et ensuite expulsée. Toutefois, il soutient qu'il est important de distinguer entre le fait que des motifs sont offerts à l'État accréditant, et l'existence réelle des motifs pour la déclaration et l'expulsion.

[30] Quatrièmement, le demandeur soutient qu'aucun obstacle juridique n'empêche un diplomate expulsé d'intenter une action dans le ressort de l'État accréditaire. Par analogie, il fait référence à l'article 32

Convention which clearly states that if a diplomatic agent begins legal proceedings, he cannot subsequently invoke diplomatic immunity from jurisdiction in relation to any counterclaim directly connected with the main claim.

[31] He also argues that it is well settled in Canadian human rights jurisprudence that every human being who is physically present within Canada can bring a suit in the Canadian courts and here relies on the decision in *Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177. By extension, he submits that if an alien enjoys all the rights of due process, that right effectively limits the power of the state to deport him.

[32] The applicant proceeds to argue that the Minister's decision should have been made in accordance with the principles of procedural fairness. He says that if a decision adversely affects an individual, the decision maker is required to observe procedural fairness and relies on *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.), which was followed by the Supreme Court of Canada in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at page 623.

[33] The applicant submits that the requirement to provide procedural fairness increases in relation to the gravity of the consequences a decision may have. Decisions which adversely affect a person's livelihood and income earning potential must, at a minimum, be made fairly.

[34] The applicant says that the request by the Minister of Foreign Affairs that he leave the country was specific to him. However, the decision will also adversely affect his wife. The decision was final in that it would inevitably result in the applicant's recall by the government of Italy and this will profoundly affect his livelihood, health and income.

[35] The applicant argues that given the effect of the decision, procedural fairness requires some form of hearing. The diplomatic note issued on August 5, 1998

de la Convention de Vienne qui indique clairement qu'un agent diplomatique qui engage une procédure juridique ne peut par la suite invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

[31] Il soutient également qu'il est bien établi dans la jurisprudence canadienne en matière de droits de la personne que tout être humain qui se trouve au Canada peut intenter une poursuite devant les tribunaux canadiens et, à cet égard, il s'appuie sur l'arrêt *Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177. Par extension, il prétend que si un étranger bénéficie de tous les droits découlant de l'application régulière de la loi, ce droit limite dans les faits le pouvoir de l'État de l'expulser.

[32] Le demandeur fait ensuite valoir que la décision du ministre aurait dû se conformer aux principes de l'équité procédurale. Il soutient que si une décision touche de façon défavorable une personne, le décideur est tenu de respecter l'équité procédurale, comme en fait foi l'arrêt *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.), qui a été suivi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la page 623.

[33] Le demandeur fait valoir que l'obligation d'assurer l'équité procédurale s'accroît en fonction de la gravité des conséquences que la décision peut avoir. Les décisions qui ont un effet défavorable sur les moyens de subsistance et le potentiel de sources de revenu d'une personne doivent, à tout le moins, être prises équitablement.

[34] Le demandeur affirme que la demande présentée par le ministre des Affaires étrangères pour qu'il quitte le pays s'adressait précisément à lui. Toutefois, cette décision touchera également son épouse. La décision était finale en ce sens qu'elle entraînera inévitablement le rappel du demandeur par le gouvernement de l'Italie, ce qui aura des répercussions profondes sur ses moyens de subsistance, sa santé et ses sources de revenu.

[35] Le demandeur fait valoir qu'étant donné l'effet de la décision, l'équité procédurale exige qu'il puisse être entendu d'une façon ou d'une autre. La note

offers, as reasons for the expulsion, “the events in Vancouver and Whitehorse and the fact that Mr. Copello appears to be considering a suit against the complainant from Whitehorse”.

[36] The applicant claims that he did not commit any offence in Vancouver and that an apology was tendered by the police. These facts were not taken into account by the Minister and the Minister did not provide the applicant with the opportunity to present his version of events.

#### RESPONDENTS' SUBMISSIONS

[37] The respondents' first submission is that this matter is not justiciable because it is the exercise of the Crown prerogative and a matter of international, not domestic law. The conduct of diplomatic relations is an exercise of the royal prerogative; see *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at page 877.

[38] The respondents submit that although the courts have the power to determine the existence and extent of prerogative power, traditionally they have no power to regulate the manner of its exercise.

[39] The respondents refer to the power of the executive to conclude treaties and submit that the exercise of the Crown prerogative to enter into treaties is not justiciable by the courts; see *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.), at page 347; and *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All ER 1380 (C.A.). In the absence of legislative implementation, a treaty does not form part of the domestic legal framework in Canada and will not be enforced by the court; see *Francis v. The Queen*, [1956] S.C.R. 618, at page 621; and *Re: Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at page 432.

[40] The respondents submit that the acceptance and expulsion of diplomatic agents is an exercise of the prerogative, equivalent with the treaty-making power and

diplomatique rédigée le 5 août 1998 offre, comme motif de l'expulsion, ce qui suit: [TRADUCTION] «des événements qui se sont produits à Vancouver et à Whitehorse et le fait que M. Copello semble envisager d'intenter des poursuites contre la plaignante de Whitehorse».

[36] Le demandeur soutient qu'il n'a commis aucune infraction à Vancouver et que la police lui a présenté des excuses. Ces faits n'ont pas été pris en compte par le ministre et ce dernier n'a pas donné au demandeur la possibilité de lui présenter sa version des événements.

#### LES MOYENS DES DÉFENDEURS

[37] Les défendeurs font d'abord valoir que cette question ne peut être soumise à la compétence des tribunaux parce qu'il s'agit de l'exercice de la prérogative royale et d'une question de droit international, non pas interne. La conduite des relations diplomatiques est un exercice de la prérogative royale; voir à ce sujet *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, à la page 877.

[38] Les défendeurs soutiennent que, même si les tribunaux ont le pouvoir de déterminer l'existence et l'étendue d'un pouvoir fondé sur la prérogative, historiquement, ils n'ont pas le pouvoir de réglementer l'exercice de ce pouvoir.

[39] Les défendeurs font référence au pouvoir de l'exécutif de conclure des traités et soutiennent que l'exercice de la prérogative royale de conclure ces traités ne relève pas de la compétence des tribunaux; voir *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326 (C.P.), à la page 347; et *Blackburn v. Attorney-General*, [1971] 2 All ER 1380 (C.A.). En l'absence d'une mesure législative confirmant son application, un traité ne fait pas partie du régime juridique du Canada et les tribunaux ne peuvent le faire respecter; voir *Francis v. The Queen*, [1956] R.C.S. 618, à la page 621; et *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, à la page 432.

[40] Les défendeurs soutiennent que l'acceptation comme l'expulsion d'agents diplomatiques est un exercice de la prérogative, qui équivaut au pouvoir de

is likewise immune from judicial review.

[41] Furthermore, the respondents argue that the present matter is not justiciable on the ground that the decision is a matter of international, not domestic, law. The immunities and privileges of diplomats recognized by customary international law were considered to be incorporated in the domestic law of Canada by the Supreme Court of Canada in *Reference as to Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] S.C.R. 208.

[42] In 1962, Canada became a signatory to the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*. The Convention entered into force for Canada in 1966. Article 9 of the Convention codifies the customary international law on the expulsion of diplomatic agents found unacceptable to the receiving state or *persona non grata*.

[43] The respondents note that the Convention was made Schedule I to the Act but Article 4 of the Convention respecting the accreditation of heads of mission, and Article 9 on expulsions, are not listed in section 3 of the Act as having the force of law in Canada. Nonetheless, these Articles reflect and restate existing international law as accepted by Canada.

[44] The respondents submit that Parliament intended that the subject-matter of those parts of the Convention which were not adopted by statute continue to be governed by the rules of customary international law. Consequently, both accreditations and expulsions remain on the plane of pure international law and are not justiciable by the domestic courts.

[45] Secondly, the respondents submit that the applicant lacks standing to seek judicial review of a decision which is a matter of relations between states. In this regard, reference is made to *Rose v. The King*, [1947] 3 D.L.R. 618 (Que. K.B.), at page 640.

[46] The decision in issue here was expressed in a diplomatic note which was a communication between

conclure des traités et qui, de même, échappe au contrôle judiciaire.

[41] En outre, les défendeurs soutiennent que la présente affaire n'est pas un conflit justiciable au motif que la décision est une question de droit international et non interne. Dans l'arrêt *Reference as to Powers to Levy Rates on Foreign Legations and High Commissioners' Residences*, [1943] R.C.S. 208, la Cour suprême du Canada a statué que les privilèges et immunités des diplomates reconnus par le droit international coutumier sont incorporés dans le droit national du Canada.

[42] En 1962, le Canada a signé la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*. La Convention est entrée en vigueur au Canada en 1966. L'article 9 de la Convention codifie le droit international coutumier relatif à l'expulsion des agents diplomatiques jugés inacceptables par l'État accréditaire ou *persona non grata*.

[43] Les défendeurs notent que la Convention a été incorporée sous l'Annexe I de la Loi, mais que l'article 4 de la Convention concernant l'accréditation des chefs de mission, et l'article 9 concernant les expulsions, ne figurent pas à l'article 3 de la Loi comme ayant force de loi au Canada. Néanmoins, ces articles reflètent et réaffirment le droit international en vigueur, tel qu'il a été accepté par le Canada.

[44] Les défendeurs soutiennent que le législateur avait l'intention que l'objet de ces parties de la Convention, qui n'ont pas été adoptées par voie législative, continue d'être régi par les règles du droit international coutumier. Par conséquent, les accreditations tout comme les expulsions demeurent du domaine du droit international pur et ne sont pas des questions pouvant être débattues devant les tribunaux canadiens.

[45] Deuxièmement, les défendeurs font valoir que le demandeur n'a pas qualité pour demander le contrôle judiciaire d'une décision qui relève des relations entre États. À cet égard, ils font référence à la décision *Rose v. The King*, [1947] 3 D.L.R. 618 (B.R. Qué.), à la page 640.

[46] La décision contestée en l'espèce a été exprimée dans une note diplomatique qui est une communication

states. The matter of the request for the applicant's recall and compliance by the Republic of Italy with that request is a matter of relations between states. The respondents say that the applicant, as a subordinate member of the mission, has no individual status or privileges except in a representative capacity. There are no individual rights or entitlements in the context of a Canadian administrative scheme. There is no *lis inter partes* which a reviewing court can recognize; see *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 747.

[47] The respondents say that the applicant has recourse to the tribunals of his own state concerning matters affecting his individual status as a representative of the Republic of Italy. The record shows that he has done so. His recall is a matter of the law of Italy.

[48] The respondents say that, contrary to the submissions of the applicant, his mere physical presence in Canada does not entitle him to invoke Canadian domestic law, since the presence of a diplomatic agent in a receiving country is permitted precisely because of the status attaching to his membership of the diplomatic mission.

[49] The third argument advanced by the respondents is that the Minister is not a federal board, and that the assignment of the conduct of international relations to the Minister of Foreign Affairs is merely a statement of the functional division of the responsibilities within the executive, not a derogation from the prerogative. Section 4 of the Act merely spells out the powers of the Minister.

[50] The Minister, acting through his office of protocol in requesting that a foreign state recall a member of its mission, acts pursuant to the prerogative, and not by or under an order made pursuant to that prerogative. In these circumstances, the Minister is not a "federal board, commission or tribunal" within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Court Act*, *supra*. In this regard, the respondents rely on *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (F.C.T.D.); and *Inuvialuit Regional Corp. v. Canada*, [1992] 2 F.C. 502 (T.D.). Consequently, the decision in issue is not the exercise of

entre États. La question de la demande de rappel du demandeur et le fait que la République italienne se soit conformée à cette demande est une question de relations entre États. Les défendeurs prétendent que le demandeur, en tant que membre rattaché à la mission, n'avait aucun statut ou privilège individuel, à l'exception de ceux qu'il a en sa capacité de représentant. Il n'y a pas de droits individuels dans le contexte d'un régime administratif canadien. Il n'y a pas de litige entre parties qui puisse être reconnu par un tribunal d'appel; voir l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 747.

[47] Les défendeurs prétendent que le demandeur peut se pourvoir devant les tribunaux de son propre pays concernant les questions qui touchent son statut individuel en tant que représentant de la République d'Italie. Le dossier indique qu'il l'a déjà fait. Son rappel relève du droit italien.

[48] Les défendeurs soutiennent que, contrairement aux prétentions du demandeur, sa simple présence physique au Canada ne lui donne pas le droit d'invoquer le droit canadien, étant donné que la présence d'un agent diplomatique dans un pays accréditaire est autorisée précisément en raison du statut qui le rattache à une mission diplomatique.

[49] Le troisième argument avancé par les défendeurs fait valoir que le ministre n'est pas un office fédéral, et que l'attribution de la responsabilité des relations internationales au ministre des Affaires étrangères reconnaît simplement le partage fonctionnel des responsabilités au sein du pouvoir exécutif, et ne constitue pas une dérogation à la prérogative. L'article 4 de la Loi énonce simplement les pouvoirs du ministre.

[50] Le ministre, en agissant par l'entremise de son bureau du protocole pour demander à un État étranger de rappeler un membre de sa mission, agit en vertu de la prérogative, et non pas en vertu d'un arrêté pris aux termes de cette prérogative. Dans ces circonstances, le Ministère n'est pas un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, précitée. À cet égard, les défendeurs s'appuient sur la décision *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Procureur général)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); et *Société Inuvialuit régionale c. Canada*, [1992] 2 C.F. 502 (1<sup>re</sup> inst.). Par conséquent, la décision en

statutory decision-making authority nor an order made under the prerogative.

[51] Alternatively, the respondents submit that if the Court should find that the decision is reviewable, the standard of review is confined merely to the examination of whether any conditions precedents exist for the exercise of the decision-making power. The Court is then to decide whether, on a proper construction of the applicable statute, the legislature intended that the principle of procedural fairness would apply: see *Inuit Tapirisat, supra*, at page 748.

[52] The respondents submit that on a proper construction of the powers of the Minister pursuant to the Act, there is no duty to receive representations from the individual diplomat affected, to hold a hearing, or even to acknowledge representations. The powers of the Minister are exercised on the plane of international law. His responsibility for decisions taken regarding the acceptability of diplomatic agents is a matter of reciprocity and relations between states.

[53] In conclusion, the respondents submit that the jurisdiction of the Court is limited to examining the nature of the prerogative and the conditions of its exercise, and that the application should be dismissed.

#### ISSUES

[54] The following issues arise from this application.

1. Does the Federal Court have the jurisdiction to hear this application for judicial review?
2. Does the applicant have standing to seek judicial review?
3. If the decision is subject to judicial review, does it have a requirement of procedural fairness?

#### ANALYSIS

[55] The present application relates to the diplomatic note issued on August 5, 1998 and seeks an order quashing the decision of the Minister requesting that the applicant be recalled by the Government of Italy.

l'espèce ne constitue pas l'exercice d'un pouvoir de décision d'origine législative, ni un arrêté pris en vertu de la prérogative.

[51] Subsidièrement, les défendeurs soutiennent que si la Cour devait conclure que la décision peut faire l'objet d'un contrôle, la norme de contrôle applicable consiste simplement à se demander s'il y a des conditions préalables à l'exercice du pouvoir de décision. La Cour doit ensuite décider si, d'après une interprétation correcte de la loi applicable, le législateur avait l'intention que le principe d'équité procédurale s'applique: voir *Inuit Tapirisat*, précité, à la page 748.

[52] Les défendeurs soutiennent que, d'après une interprétation correcte des pouvoirs du ministre aux termes de la Loi, il n'existe aucune obligation de recevoir des observations du diplomate touché, de lui accorder une audience, ou même d'accuser réception des observations. Les pouvoirs du ministre sont exercés dans le cadre du droit international. Sa responsabilité à l'égard des décisions prises concernant l'acceptabilité des agents diplomatiques est une question de réciprocité et de relations entre États.

[53] En conclusion, les défendeurs prétendent que la compétence de la Cour est limitée à l'examen de la nature de la prérogative et de ses conditions d'exercice, et que la demande devrait être rejetée.

#### QUESTIONS EN LITIGE

[54] Les questions suivantes découlent de la présente demande.

1. La Cour fédérale a-t-elle compétence pour entendre la présente demande de contrôle judiciaire?
2. Le demandeur a-t-il qualité pour demander un contrôle judiciaire?
3. Si la décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, y a-t-il obligation de respecter le principe d'équité procédurale?

#### ANALYSE

[55] La présente demande a trait à une note diplomatique rédigée le 5 août 1998 et réclame une ordonnance annulant la décision du ministre par laquelle celui-ci demandait que le demandeur soit rappelé par le gouvernement italien.

[56] The first issue for consideration is whether this matter is justiciable. In other words, does the Court have jurisdiction to entertain the applicant's application and grant the relief sought.

[57] The applicant bases this application upon subsections 2(1), 18(1), sections 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], 18.2 [as enacted *idem*], and 28 [as am. *idem*, s. 8; 1992, c. 33, s. 69; c. 49, s. 128; 1993, c. 34, s. 70; 1996, c. 10, s. 229; c. 23, s. 187; 1998, c. 26, s. 73; 1999, c. 31, s. 92] of the *Federal Court Act*, *supra*. The relevant statutory provisions are as follows:

2. (1) In this Act,

...

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

...

18. (1) Subject to section 28, the Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

...

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

...

18.2 On an application for judicial review, the Trial Division may make such interim orders as it considers appropriate pending the final disposition of the application.

...

[56] La première question à examiner est de savoir s'il s'agit d'un différend justiciable. En d'autres mots, la Cour a-t-elle compétence pour entendre la demande du demandeur et accorder le redressement recherché?

[57] Le demandeur fonde sa demande sur les paragraphes 2(1) et 18(1), et les articles 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5], 18.2 [édicte, *idem*] et 28 [mod., *idem*, art. 8; 1992, ch. 33, art. 69; ch. 49, art. 128; 1993, ch. 34; art. 70; 1996, ch. 10, art. 229, ch. 23, art. 187; 1998, ch. 26, art. 73] de la *Loi sur la Cour fédérale*, précitée. Les dispositions législatives pertinentes sont les suivantes:

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prerogative royale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[...]

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

[...]

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[...]

18.2 La Section de première instance peut, lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, prendre les mesures provisoires qu'elle estime indiquées avant de rendre sa décision définitive.

[...]

28. (1) The Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine applications for judicial review made in respect of any of the following federal boards, commissions or other tribunals:

- (a) the Board of Arbitration established by the *Canada Agricultural Products Act*;
- (b) the Review Tribunal established by the *Canada Agricultural Products Act*;
- (c) the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*;
- (d) the Pension Appeals Board established by the *Canada Pension Plan*;
- (e) the Canadian International Trade Tribunal established by the *Canadian International Trade Tribunal Act*;
- (f) the National Energy Board established by the *National Energy Board Act*;
- (h) the Canada Industrial Relations Board established by the *Canada Labour Code*;
- (i) the Public Service Staff Relations Board established by the *Public Service Staff Relations Act*;
- (j) the Copyright Board established by the *Copyright Act*;
- (k) the Canadian Transportation Agency established by the *Canada Transportation Act*;
- (l) the Tax Court of Canada established by the *Tax Court of Canada Act*;
- (m) umpires appointed under the *Employment Insurance Act*;
- (n) the Competition Tribunal established by the *Competition Tribunal Act*;
- (o) assessors appointed under the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*; and
- (p) the Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal established by subsection 10(1) of the *Status of the Artist Act*.

(2) Sections 18 to 18.5, except subsection 18.4(2), apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of any matter within the jurisdiction of the Court of Appeal under subsection (1) and, where they so apply, a reference to the Trial Division shall be read as a reference to the Court of Appeal.

(3) Where the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine any matter, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of the same matter.

28. (1) La Cour d'appel a compétence pour connaître des demandes de contrôle judiciaire visant les offices fédéraux suivants:

- a) le conseil d'arbitrage constitué par la *Loi sur les produits agricoles au Canada*;
- b) la commission de révision constituée par cette loi;
- c) le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes constitué par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*;
- d) la Commission d'appel des pensions constituée par le *Régime de pensions du Canada*;
- e) le Tribunal canadien du commerce extérieur constitué par la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*;
- f) l'Office national de l'énergie constitué par la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;
- h) le Conseil canadien des relations industrielles au sens du *Code canadien du travail*;
- i) la Commission des relations de travail dans la fonction publique constituée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*;
- j) la Commission du droit d'auteur constituée par la *Loi sur le droit d'auteur*;
- k) l'Office des transports du Canada constitué par la *Loi sur les transports au Canada*;
- l) la Cour canadienne de l'impôt constituée par la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*;
- m) les juges-arbitres nommés en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*;
- n) le Tribunal de la concurrence constitué par la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*;
- o) les évaluateurs nommés en application de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*;
- p) le Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs constitué par le paragraphe 10(1) de la *Loi sur le statut de l'artiste*.

(2) Les articles 18 à 18.5 s'appliquent, exception faite du paragraphe 18.4(2) et compte tenu des adaptations de circonstance, à la Cour d'appel comme si elle y était mentionnée lorsqu'elle est saisie en vertu du paragraphe (1) d'une demande de contrôle judiciaire.

(3) La Section de première instance ne peut être saisie des questions qui relèvent de la Cour d'appel.

[58] He also relies on paragraph 4(1)(c) of the Act which provides as follows:

4. (1) For the purpose of according to the diplomatic mission and consular posts of any foreign state, and persons connected therewith, treatment that is comparable to the treatment accorded to the Canadian diplomatic mission and Canadian consular posts in that foreign state, and persons connected therewith, the Minister of Foreign Affairs may, by order, with respect to that state's diplomatic mission and any of its consular posts, and any person connected therewith,

. . .

(c) withdraw any of the privileges, immunities and benefits accorded or granted thereto; and

[59] The applicant alleges that the request for his recall was a "decision" made by the Minister pursuant to the powers granted to him by the Act. As such, the request was the result of ministerial exercise of power "conferred by or under an act of Parliament" and is therefore subject to judicial review. The applicant relies on the decision in *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, supra, to support his argument that a decision made in the exercise of statutory power is subject to review, even when the decision is made by the Minister.

[60] Traditionally, the scope of the Crown prerogative includes the issuance and refusals of passports, the award of honours, the signing of treaties, the conduct of foreign affairs and the deployment of armed forces (see Brown & Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (looseleaf ed., Toronto: Canvasback Publishing, 1998), at page 13:1110).

[61] The subject of the Crown prerogative was recently considered by the Ontario Court of Appeal in *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215 where the Court said as follows, at paragraphs 25-26:

To put these submissions in context, I will briefly review the nature of the Crown's prerogative power. According to Professor Dicey, the Crown prerogative is "the residue of discretionary or arbitrary authority, which at any given time is left in the hands of the Crown": Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. (London: Macmillan, 1959) at p. 424. Dicey's broad definition has been explicitly adopted by the Supreme Court of Canada and the House of Lords. See *Reference re Effect of Exercise of Royal*

[58] Il s'appuie également sur l'alinéa 4(1)c) de la Loi qui stipule comme suit:

4. (1) Le ministre des Affaires étrangères peut, par arrêté, afin d'assurer l'équivalence de traitement entre, d'une part, la mission diplomatique ou un poste consulaire canadiens dans un État étranger ou toute personne ayant un lien avec l'un ou l'autre et, d'autre part, les mission, poste ou personne correspondants de cet État étranger au Canada:

[ . . . ]

c) leur retirer, en tout ou en partie, ces privilèges, immunités ou avantages;

[59] Le demandeur allègue que la demande de rappel était une «décision» prise par le ministre aux termes des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi. À ce titre, la demande était le résultat de l'exercice par le ministre du pouvoir «prévu par une loi fédérale» et qu'elle peut donc faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le demandeur s'appuie sur la décision dans *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, précitée, pour appuyer son argument selon lequel une décision prise dans l'exercice d'un pouvoir d'origine législative peut faire l'objet d'un contrôle, même si la décision est prise par le ministre.

[60] Historiquement, la portée de la prérogative royale comporte la délivrance et le refus de délivrer des passeports, l'octroi d'honneurs, la signature de traités, la conduite des affaires étrangères et le détachement des forces armées (voir Brown & Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (édition en feuilles mobiles, Toronto: Canvasback Publishing, 1998), à la page 13:1110).

[61] La notion de prérogative royale a récemment été examinée par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215, dans laquelle la Cour dit ceci aux paragraphes 25 et 26:

[TRADUCTION] Pour remettre ces observations en contexte, j'examinerai brièvement la nature du pouvoir conféré en vertu de la prérogative royale. Selon le professeur Dicey, la prérogative royale est «le résidu d'un pouvoir discrétionnaire ou arbitraire qui, à quel que moment que ce soit, est laissé aux mains de la Couronne»: Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10<sup>e</sup> éd. (Londres: Macmillan, 1959) à la page 424. La définition large de Dicey a été explicitement adoptée par la Cour suprême du Canada et la Chambre des

*Prerogative of Mercy Upon Deportation Proceedings*, [1933] S.C.R. 269 at pp. 272-73, 59 C.C.C. 301, and *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 at p. 526, [1920] All E.R. Rep. 80 (H.L.). See also Peter Hogg and Patrick Monahan, *Liability of the Crown*, 3rd ed. (Toronto: Carswell, 2000) at p. 15.

The prerogative is a branch of the common law because decisions of courts determine both its existence and its extent. In short, the prerogative consists of "the powers and privileges accorded by the common law to the Crown": Peter Hogg, *Constitutional Law in Canada*, loose-leaf ed. (Toronto: Carswell, 1995) at 1.9. See also *Proclamations Case* (1611), 12 Co. Rep. 74, 77 E.R. 1352 (K.B.). The Crown prerogative has descended from England to the Commonwealth. As Professor Cox has recently observed, "it is clear that the major prerogatives apply throughout the Commonwealth, and are applied as a pure question of law": N. Cox, *The Dichotomy of Legal Theory and Political Reality: The Honours Prerogative and Imperial Unity*, 14 *Australian Journal of Law and Society* (1998-99) 15 at 19.

[62] Generally, exercise of the Crown prerogative has been beyond the scope of judicial review. The Court could determine whether a prerogative power existed and if so, the scope of the power and whether it had been superceded by statute. Once a court established the existence and scope of the prerogative power, it could not review the exercise of that power. See H. Woolf, *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review*, new abridged ed. London: Sweet and Maxwell, 1999, at page 175; and *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.). In *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, the Supreme Court of Canada held that when the exercise of the Crown prerogative violates an individual's rights provided by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] then that exercise of prerogative power can be reviewed by the Court.

[63] In the *Council of Civil Service Unions*, *supra*, the House of Lords took the approach that the prevailing consideration in determining whether the exercise of a prerogative power is subject to judicial review is its

lords. Voir *Reference re Effect of Exercise of Royal Prerogative of Mercy Upon Deportation Proceedings*, [1933] R.C.S. 269, aux pages 272 et 273, 59 C.C.C. 301, et *Attorney General c. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508, à la page 526, [1920] All E.R. Rep. 80 (H.L.). Voir également Peter Hogg et Patrick Monahan, *Liability of the Crown*, 3<sup>e</sup> éd. (Toronto: Carswell, 2000), à la page 15.

La prérogative est une branche de la common law parce que les décisions des tribunaux déterminent à la fois son existence et sa portée. En résumé, la prérogative se compose des «pouvoirs et privilèges accordés par la common law à la Couronne»: Peter Hogg, *Constitutional Law in Canada*, édition à feuilles mobiles (Toronto: Carswell, 1995), à 1.9. Voir également *Proclamations Case* (1611), 12 Co. Rep. 74, 77 E.R. 1352 (K.B.). La prérogative royale est passée de l'Angleterre au Commonwealth. Comme le professeur Cox le faisait récemment observer, «il est clair que les principales prérogatives s'appliquent dans tout le Commonwealth, et que cette application constitue une pure question de droit»: N. Cox, «The Dichotomy of Legal Theory and Political Reality: The Honours Prerogative and Imperial Unity», 14 *Australian Journal of Law and Society* (1998-99) 15, à la page 19.

[62] Généralement, l'exercice de la prérogative royale échappe au domaine du contrôle judiciaire. La Cour peut déterminer s'il existe un pouvoir en vertu de la prérogative et, dans l'affirmative, l'étendue de ce pouvoir et aussi déterminer s'il a été supplanté par une loi. Une fois qu'un tribunal a établi l'existence et l'étendue d'un pouvoir en vertu de la prérogative, il ne peut pas en contrôler l'exercice. Voir H. Woolf, *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of Judicial Review*, Londres: Sweet and Maxwell, 1999, à la page 175; et *Attorney-General v. DeKeyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (C.L.). Dans *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, la Cour suprême du Canada a statué que lorsque l'exercice de la prérogative royale porte atteinte aux droits d'un individu qui sont garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], alors l'exercice de ce pouvoir en vertu de la prérogative peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[63] Dans l'arrêt *Council of Civil Service Unions*, précité, la Chambre des lords s'est dit d'avis que la question primordiale qu'il convient de poser pour déterminer si l'exercice d'un pouvoir en vertu de la

subject-matter, not its source. In his speech, Lord Roskill said as follows, at page 417:

If the executive in pursuance of the statutory power does an act affecting the rights of the citizen, it is beyond question that in principle the manner of the exercise of that power may today be challenged on one or more of the three grounds which I have mentioned earlier in this speech. If the executive instead of acting under a statutory power acts under a prerogative power and in particular a prerogative power delegated to the respondent under article 4 of the Order in Council of 1982, so as to affect the rights of the citizen, I am unable to see, subject to what I shall say later, that there is any logical reason why the fact that the source of the power is the prerogative and not statute should today deprive the citizen of that right of challenge to the manner of its exercise which he would possess were the source of the power statutory. In either case the act in question is the act of the executive.

[64] Lord Diplock also considered the subject and said the following, at page 408:

To qualify as a subject for judicial review the decision must have consequences which affect some person (or body of persons) other than the decision-maker, although it may affect him too. It must affect such other person either:

(a) by altering rights or obligations of that person which are enforceable by or against him in private law; or

(b) by depriving him of some benefit or advantage which either (i) he had in the past been permitted by the decision-maker to enjoy and which he can legitimately expect to be permitted to continue to do until there has been communicated to him some rational grounds for withdrawing it on which he has been given an opportunity to comment; or (ii) he has received assurance from the decision-maker [that the benefit or advantage] will not be withdrawn without giving him first an opportunity of advancing reasons for contending that they should not be withdrawn.

[65] This “subject-matter test” approach was followed by the Ontario Court of Appeal in *Black, supra*. Mr. Justice Laskin, writing for the Court, linked the subject-matter test to the idea of justiciability and said as follows at paragraphs 50-51:

The notion of justiciability is concerned with the appropriateness of courts deciding a particular issue, or instead

prérogative peut être assujéti au contrôle judiciaire porte sur son objet et non sur sa source. Dans son allocution, lord Roskill dit ceci à la page 417:

[TRADUCTION] Si l'exécutif, dans l'exercice d'un pouvoir d'origine législative, adopte une loi qui porte atteinte aux droits du citoyen, il va sans dire qu'en principe la manière dont ce pouvoir est exercé peut aujourd'hui être contestée pour l'un des trois motifs, ou même davantage, que j'ai déjà mentionnés plus tôt dans mon allocution. Si l'exécutif, au lieu d'agir en vertu d'un pouvoir prévu par la loi, agit en vertu d'une prérogative et, en particulier, une prérogative délégué aux défendeurs en vertu de l'article 4 de l'arrêté en conseil de 1982, et qu'il porte atteinte aux droits du citoyen, je suis incapable de concevoir, sous réserve de ce que je m'appête à dire, qu'une quelconque raison logique, expliquant que la source du pouvoir est la prérogative et non la loi, puisse aujourd'hui priver le citoyen de ce droit de contester la manière dont le pouvoir est exercé, droit qu'il posséderait si la source du pouvoir était législative. Dans un cas comme dans l'autre, l'acte en question est l'acte de l'exécutif.

[64] Lord Diplock a également examiné la question et a dit ceci à la page 408:

[TRADUCTION] Pour pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire, la décision doit avoir des conséquences qui touchent une personne (ou un groupe de personnes) autre que le décideur, bien qu'elle puisse aussi avoir des effets sur ce dernier. Elle doit toucher cette autre personne soit:

a) en portant atteinte à ses droits ou obligations qui peuvent être exercés par ou contre elle en droit privé; ou

b) en la privant de quelque avantage (i) que le décideur lui avait accordé dans le passé et qu'elle peut légitimement s'attendre à conserver jusqu'à ce qu'on lui communique des motifs rationnels pour le supprimer, motifs sur lesquels elle aura l'occasion de se prononcer; ou (ii) que le décideur lui a donné l'assurance [que l'avantage] ne lui sera pas retiré sans qu'elle ait d'abord l'occasion de fournir des raisons de prétendre que cet avantage ne devrait pas lui être retiré.

[65] Ce [TRADUCTION] «critère de l'objet» a été suivi par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Black*, précité. Le juge Laskin, s'exprimant au nom de la Cour, a lié le critère de l'objet à l'idée d'assujétissement à la compétence des tribunaux et a poursuivi en disant ceci [aux paragraphes 50 et 51]:

[TRADUCTION] La notion d'assujétissement à la compétence des tribunaux a trait à l'opportunité pour les tribunaux de

deferring to other decision-making institutions like Parliament. . . . Only those exercises of the prerogative that are justiciable are reviewable. The court must decide “whether the question is purely political in nature and should, therefore, be determined in another forum or whether it has a sufficient legal component to warrant the intervention of the judicial branch”: *Reference re Canada Assistance Plan (British Columbia)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 545, 58 B.C.L.R. (2d) 1.

Under the test set out by the House of Lords, the exercise of the prerogative will be justiciable, or amenable to the judicial process, if its subject-matter affects the rights or legitimate expectations of an individual. Where the rights or legitimate expectations of an individual are affected, the court is both competent and qualified to judicially review the exercise of the prerogative.

[66] The subject-matter in the present application is the Minister’s request to the home state, that is the Republic of Italy, for the recall of the applicant. The applicant is present in Canada solely as a result of his appointment as a member of the staff of the Embassy of Italy. There is nothing on the record to show that he holds any other status in Canada. The request for his recall amounts to a declaration of *persona non grata*. The issue, then, is whether that request was made pursuant to the exercise of the Crown prerogative or if it was made pursuant to a domestic statute.

[67] It is clear that Parliament may displace the exercise of prerogative power, in principle and pursuant to section 17 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, as amended, which provides as follows:

17. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty’s rights or prerogatives in any manner, except as mentioned or referred to in the enactment.

[68] The Vienna Convention, *supra*, is an international treaty concerning the appointment and recall of diplomatic envoys. The preamble to the Convention provides as follows:

*The States Parties to the present Convention,*

*Recalling* that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic agents,

*Having in mind* the purpose and principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

décider d’une question particulière, ou alors d’en déférer à d’autres instances décisionnelles comme le législateur [. . .] Seuls ces exercices de la prérogative qui sont justiciables peuvent faire l’objet d’un contrôle. La Cour doit décider «si la question est de nature purement politique et devrait, par conséquent, être décidée devant une autre instance ou s’il y a un élément juridique suffisant pour justifier l’intervention du pouvoir judiciaire»: *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (Colombie-Britannique)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 545, 58 B.C.L.R. (2d) 1.

En vertu du critère énoncé par la Chambre des lords, l’exercice de la prérogative sera justiciable, ou pourra être assujéti au processus judiciaire, si son objet porte atteinte aux droits ou aux attentes légitimes d’une personne. Lorsqu’il est porté atteinte aux droits ou aux attentes légitimes d’une personne, la Cour est à la fois compétente et qualifiée pour examiner judiciairement l’exercice de la prérogative.

[66] L’objet de la présente instance est la demande du ministre adressé à l’État d’origine, c’est-à-dire la République italienne, de rappeler le demandeur. Le demandeur ne doit sa présence au Canada qu’au fait de sa nomination en tant que membre du personnel de l’ambassade d’Italie. Il n’y a rien dans le dossier qui indique qu’il a un autre statut au Canada. La demande de rappel équivaut à une déclaration de *persona non grata*. La question est donc de savoir si cette demande a été présentée en vertu de l’exercice de la prérogative royale ou aux termes d’une loi nationale.

[67] Il est clair que le législateur peut déplacer l’exercice du pouvoir en vertu de la prérogative, en principe et aux termes de l’article 17 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, et ses modifications, qui stipule ce qui suit:

17. Sauf indication contraire y figurant, nul texte ne lie Sa Majesté ni n’a d’effet sur ses droits et prérogatives.

[68] La Convention de Vienne, précitée, est un traité international concernant la nomination et le rappel des envoyés diplomatiques. Le préambule de la Convention est rédigé dans les termes suivants:

*Les États Parties à la présente Convention,*

*Rappelant* que, depuis une époque reculée, les peuples de tous les pays reconnaissent le statut des agents diplomatiques,

*Conscients* des buts et des principes de la Charte des Nations Unies concernant l’égalité souveraine des États, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement de relations amicales entre les nations,

*Believing* that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

*Realizing* that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States,

*Affirming* that the rules of customary international law should continue to govern questions not expressly regulated by the provisions of the present Convention.

[69] Parts of the Convention were given force of law in Canada through the Act, that is specifically Articles 1, 22-24 and 27-40. The Act is silent as to Article 9 of the Convention which grants the state the right to declare any member of the diplomatic staff of a country *persona non grata*, without having to explain its decision. Article 9 provides as follows:

*Article 9*

1. The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is *persona non grata* or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared *non grata* or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.

[70] In *Operation Dismantle*, *supra*, Justice Wilson said at page 484:

A treaty, therefore, may be in full force and effect internationally without any legislative implementation and, absent such legislative implementation, it does not form part of the domestic law of Canada. Legislation is only required if some alteration in the domestic law is needed for its implementation: see R. St J. Macdonald: "The Relationship between International Law and Domestic Law in Canada," in *Canadian Perspectives on International Law and Organization* (1974), eds. Macdonald, Morris and Johnston, p. 88.

[71] In the absence of legislative implementation by Canada, Article 9 does not form part of the domestic law. The exclusion of this Article can only mean that Parliament intended that the expulsion of diplomats remain in the sphere of the Crown prerogative in the conduct of foreign affairs by Canada, and immune from

*Persuadés* qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités diplomatiques contribuerait à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux,

*Convaincus* que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des États,

*Affirmant* que les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

[69] Certaines parties de la Convention ont force de loi au Canada du fait de l'adoption de la Loi, c'est-à-dire plus précisément les articles 1, 22 à 24 et 27 à 40. La Loi ne dit rien de l'article 9 de la Convention qui accorde à l'État le droit de déclarer tout membre du personnel diplomatique d'un pays *persona non grata*, sans avoir à fournir d'explication. L'article 9 stipule ce qui suit:

*Article 9*

1. L'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire.

[70] Dans l'arrêt *Operation Dismantle*, précité, le juge Wilson dit ceci à la page 484:

Un traité donc peut avoir force et effet internationalement sans mise en œuvre législative et, en l'absence de celle-ci, il ne fait pas partie du droit interne du Canada. Une loi n'est requise que si une modification quelconque du droit interne est nécessaire à sa mise en œuvre: voir R. St. J. Macdonald: «The Relationship between International Law and Domestic Law in Canada» dans *Canadian Perspectives on International Law and Organization* (1974), eds. Macdonald, Morris et Johnston, p. 88.

[71] En l'absence d'une application d'origine législative par le Canada, l'article 9 ne fait pas partie du droit interne. L'exclusion de cet article ne peut que signifier que le législateur avait l'intention que l'expulsion des diplomates demeure dans la sphère de la prérogative royale dans la conduite des affaires

judicial review. In my opinion, a declaration of *persona non grata* is not a legal issue and remains in the political arena. The decision is not justiciable.

[72] The decision itself is not reviewable and the Court should not intervene in what is essentially a matter of the prerogative. I conclude that the Court does not have jurisdiction to hear this application and for that reason, the application must be dismissed.

[73] The applicant argues that, notwithstanding the omission of Article 9, the Act supplants the Crown prerogative to expel a diplomatic staff member without providing reasons. He argues that the Act, particularly subsection 4(1), limits the expulsion of a diplomat by the Minister to the situations outlined in that section and to those situations where some fault or offence has been committed by the affected diplomat.

[74] I do not accept this submission. Subsection 4(1) of the Act is a statement of general principle. It merely states the power of the Minister to control the presence of foreign envoys in Canada. It is consistent with customary principles of international law. It does not grant any greater rights to the applicant than enjoyed by any member of the diplomatic community subject to international law.

[75] While this application must be dismissed on the grounds that the decision under review is a matter of the prerogative, I propose, however, to address briefly the related issues of the applicant's standing and whether he was owed a duty of fairness.

[76] On the question of standing, it is recognized that diplomats are at liberty to pursue a civil or administrative action. However, the decision here at issue was expressed in a diplomatic note. A diplomatic note is not a "decision", rather it is a communication between states. See *Operation Dismantle*, *supra*, page 485.

[77] The request was for the recall of the applicant by the Republic of Italy. While the request affected the applicant, it remains a matter of relations between states.

étrangères par le Canada, et échappe au contrôle judiciaire. À mon avis, une déclaration de *persona non grata* n'est pas une question juridique mais demeure dans l'arène politique. La décision n'est pas justiciable.

[72] La décision elle-même ne peut faire l'objet d'un contrôle et la Cour n'interviendra pas dans ce qui est essentiellement une question de prérogative. Je conclus que la Cour n'a pas compétence pour entendre cette demande et, pour cette raison, la demande doit être rejetée.

[73] Le demandeur fait valoir que, malgré l'omission de l'article 9, la Loi supprime la prérogative royale d'expulser un membre du personnel diplomatique sans fournir de motif. Il soutient que la Loi, plus particulièrement le paragraphe 4(1), limite l'expulsion d'un diplomate par le ministre aux situations énoncées dans cet article et à ces situations où le diplomate visé a commis une faute ou une infraction quelconque.

[74] Je n'accepte pas cette prétention. Le paragraphe 4(1) de la Loi est une déclaration de principe général. Il énonce simplement le pouvoir du ministre de contrôler la présence des envoyés étrangers au Canada. Il est compatible avec les principes coutumiers du droit international. Il n'accorde pas au demandeur de droit plus étendu que celui dont jouissent tous les membres de la communauté diplomatique assujettie au droit international.

[75] Bien que la présente demande doive être rejetée au motif que la décision à l'étude est une question de prérogative, je propose, toutefois, de traiter brièvement des questions connexes à la qualité pour agir du demandeur et à la question de savoir si l'obligation d'équité s'applique à son cas.

[76] Pour ce qui est de la qualité pour agir, il est reconnu que les diplomates ont toute liberté pour intenter une action devant les tribunaux civils ou administratifs. Toutefois, la décision en l'espèce a été exprimée dans une note diplomatique. Une note diplomatique n'est pas une «décision» mais plutôt une communication entre États. Voir *Operation Dismantle*, précité, à la page 485.

[77] La demande portait sur le rappel du demandeur par la République italienne. Bien que cette demande touche le demandeur, elle n'en reste pas moins une

Canada requested that he be recalled and the Italian government acted upon that request. The applicant was in Canada only in a representative capacity and as such, he held no independent status. He lacks standing to challenge the actions of the Minister.

[78] Finally, the applicant complains that he was deprived of the opportunity to present his version of the events leading to the request for his recall. He claims that this loss of opportunity amounts to a breach of the duty of fairness.

[79] In my opinion, this argument cannot succeed. The declaration of *persona non grata* is not an administrative function carried out by the Minister pursuant to the Act. The applicant had the opportunity to make his case before the Italian government, prior to the issuance of the diplomatic note in question. As well, there were discussions between the Italian Ambassador and the Chief of Protocol, as referenced in the earlier notes of April 22, 1998 and July 13, 1998. The applicant's position was represented by the Italian government.

[80] As noted above, this is not an administrative decision. It is not analogous to a decision by the Minister of Citizenship and Immigration to issue a deportation order. The applicant is not being "deported". He was in Canada solely as a representative of the Italian government and enjoyed the diplomatic immunity and privileges attached to that position. The degree of procedural fairness owed to him is dependent on whether it is a right or privilege that is at issue. It is apparent that this case involves the loss of a privilege, not a right.

[81] In the circumstances of this case, I conclude that the applicant was not owed a duty of fairness and consequently, there was no breach of the duty of fairness.

[82] The application is dismissed with costs to the respondents.

#### ORDER

The application is dismissed with costs to the respondents.

question de relations entre États. Le Canada a demandé à ce qu'il soit rappelé et le gouvernement italien a acquiescé à cette demande. Le demandeur était au Canada uniquement en tant que représentant et, à ce titre, il n'avait aucun statut indépendant. Il n'a donc pas la qualité nécessaire pour contester les mesures prises par le ministre.

[78] Finalement, le demandeur se plaint qu'il a été privé de la possibilité de présenter sa version des événements qui ont mené à la demande de rappel. Il prétend que ce refus équivaut à un manquement à l'obligation d'équité.

[79] À mon avis, cet argument ne peut être retenu. La déclaration de *persona non grata* n'est pas une fonction administrative exercée par le ministre aux termes de la Loi. Le demandeur avait la possibilité de présenter sa cause devant le gouvernement italien, avant que la note diplomatique en question soit envoyée. De même, il y a eu des discussions entre l'ambassadeur d'Italie et le chef du protocole, comme en font foi les notes du 22 avril 1998 et du 13 juillet 1998. La position du demandeur était représentée par le gouvernement italien.

[80] Comme il a été noté ci-dessus, il ne s'agit pas d'une décision administrative. Cela n'équivaut pas à une décision du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de prendre une mesure d'expulsion. Le demandeur n'est pas «expulsé» (*deported*). Il se trouvait au Canada uniquement en tant que représentant du gouvernement italien et bénéficiait de l'immunité et des privilèges diplomatiques qui sont attachés à ce poste. Le degré d'équité procédurale qui lui est dû dépend de la question de savoir s'il s'agit d'un droit ou d'un privilège qui est en cause. Il ressort clairement qu'en l'espèce il s'agit de la perte d'un privilège et non d'un droit.

[81] Dans les circonstances de cette affaire, je conclus qu'aucune obligation d'équité n'était due au demandeur et, par conséquent, qu'il n'y a pas eu de manquement à l'obligation d'agir équitablement.

[82] La demande est rejetée avec dépens à la charge des défendeurs.

#### ORDONNANCE

La demande est rejetée avec dépens à la charge des défendeurs.