

Patrick Francis Ward *Appelléant*

v.

The Attorney General of
Canada *Respondent*

and

The United Nations High Commissioner for
Refugees, the Immigration and Refugee
Board and the Canadian Council for
Refugees *Intervenants*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. WARD

File No.: 21937.

1992: March 25; 1993: June 30.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier,
Stevenson* and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration — Refugee status — “Particular social group” — Political opinion — “Well-founded fear of persecution” necessary to establishment of claim to Convention refugee status — Claimant a former member of Irish terrorist organization sentenced to death by organization for complicity in assisting escape of hostages — Claimant citizen of Ireland and of United Kingdom — Whether state complicity requirement for persecution — Whether terrorist organization a “particular social group” — Whether dissention from politico-military organization basis for persecution for political opinion — Whether s. 15 of Charter applicable to definition of Convention refugee — Burden of proof of want of protection of each country of nationality — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 4(2.1), 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2), 46.04(1)(c).

Appellant was a resident of Northern Ireland. Motivated by a perceived need to “take a stand” in order to

* Stevenson J. took no part in the judgment.

Patrick Francis Ward *Appelant*

c.

^a Le procureur général du Canada *Intimé*

et

^b Le Haut commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés, la Commission de
l'immigration et du statut de réfugié et le
^c Conseil canadien pour les
réfugiés *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. WARD

^d N° du greffe: 21937.

1992: 25 mars; 1993: 30 juin.

^e Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Stevenson* et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Immigration — Statut de réfugié — «Groupe social» — Opinions politiques — La crainte justifiée d'être persécuté est nécessaire pour établir la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention — Le demandeur du statut de réfugié est un ancien membre d'une organisation terroriste irlandaise qui a été condamné à mort par l'organisation pour avoir aidé des otages à s'enfuir — Le demandeur est un citoyen d'Irlande et du Royaume-Uni — La complicité de l'État est-elle nécessaire pour qu'il y ait persécution? — L'organisation terroriste est-elle un «groupe social»? — Le fait d'être en dissentiment avec une organisation politico-militaire constitue-t-il un motif de persécution en raison d'opinions politiques? — L'article 15 de la Charte s'applique-t-il à la définition de réfugié au sens de la Convention? — Fardeau d'établir l'absence de protection de la part de chaque pays dont le demandeur a la nationalité — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 2(1), 4(2.1), 19(1)(c), d), e), f), g), (2), 46.04(1)(c).

L'appelant résidait en Irlande du Nord. Motivé par le besoin qu'il ressentait de «prendre position» afin de pro-

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

protect his family, mainly from the IRA, he voluntarily joined the INLA, a para-military terrorist group dedicated to the political union of Ulster and the Irish Republic. Appellant, who had been detailed to guard innocent hostages, secured their escape when he learned that they were to be executed. This action was motivated by his conscience.

The police eventually let slip to an INLA member that one of their own had assisted the escape. The INLA, who had suspected appellant, confined and tortured him and sentenced him to death following a court-martial by a kangaroo court. Appellant escaped from the INLA, sought police protection and was charged for his part in the hostage incident. The INLA, in a pre-emptive move to prevent appellant's providing evidence to the police about INLA members and their activities, took his wife and children hostage.

Appellant pleaded guilty to the offence of forcible confinement and was sentenced to three years in jail. He did not give evidence against the INLA and never admitted publicly to having released the hostages. Towards the end of his prison sentence, appellant sought the assistance of the prison chaplain for protection from INLA members. The chaplain, with the assistance of police, obtained a Republic of Ireland passport for appellant and airline tickets to Canada.

Appellant arrived in Toronto in December 1985 and sought admission to Canada as a visitor. He became the subject of an inquiry in May, 1986, and claimed Convention refugee status citing a fear of persecution because of his membership in a particular social group (the INLA). The Minister of Employment and Immigration determined that appellant was not a Convention refugee and, as a result, appellant filed an application for redetermination of his claim before the Immigration Appeal Board. The Board allowed the redetermination and found appellant to be a Convention refugee. The Federal Court of Appeal granted the Attorney General of Canada's application under s. 28 of the *Federal Court Act* to set aside the decision and referred the matter back to the Board for reconsideration.

At issue before this Court were: (1) whether the element of state complicity is required to establish a refugee claim and the nature of the "unwillingness" or

téger sa famille, surtout contre l'IRA, il a volontairement adhéré à l'INLA, un groupe terroriste paramilitaire voué à l'union politique de l'Ulster et de la République d'Irlande. L'appelant, qui était chargé de garder des otages innocents, leur a permis de s'évader lorsqu'il a appris qu'ils devaient être exécutés. Il a agi ainsi pour des motifs de conscience.

La police a fini par laisser savoir à un membre de l'INLA qu'un des leurs avait aidé les otages à s'enfuir. L'INLA, qui soupçonnait l'appelant, l'a détenu et torturé, pour ensuite le condamner à mort après l'avoir fait passer en conseil de guerre devant un tribunal bidon. Après avoir échappé à l'INLA, l'appelant a demandé la protection de la police et a été accusé d'avoir participé à la prise d'otage. Suite à une manœuvre préventive, l'INLA a pris en otages la femme et les enfants de l'appelant afin de l'empêcher de fournir des éléments de preuve à la police au sujet des membres et des activités de l'INLA.

L'appelant a plaidé coupable à l'accusation de séquestration et a été condamné à trois ans d'emprisonnement. Il n'a pas témoigné contre l'INLA et n'a jamais non plus reconnu publiquement avoir libéré les otages. Peu de temps avant l'expiration de sa peine d'emprisonnement, l'appelant a demandé à l'aumônier de la prison de l'aider à assurer sa protection contre les membres de l'INLA. L'aumônier, avec l'aide de la police, a procuré à l'appelant un passeport de la République d'Irlande ainsi que des billets d'avion pour le Canada.

L'appelant est arrivé à Toronto en décembre 1985 et a demandé l'autorisation de séjourner au Canada à titre de visiteur. Il a fait l'objet d'une enquête en mai 1986 et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en invoquant la crainte qu'il avait d'être persécuté du fait de son appartenance à un groupe social (l'INLA). Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié au sens de la Convention et ce dernier a donc déposé une demande de réexamen de sa revendication auprès de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission a accueilli la demande de réexamen et a conclu que l'appelant était un réfugié au sens de la Convention. La Cour d'appel fédérale a accueilli la demande que le procureur général du Canada avait faite, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vue d'obtenir l'annulation de la décision et a renvoyé l'affaire à la Commission pour réexamen.

Les questions dont est saisie notre Cour sont les suivantes: (1) la question de savoir si la complicité de l'État est nécessaire pour justifier une revendication du

“inability” of a claimant to seek the protection of his or her home state; (2) the meaning of “particular social group”; (3) the nature of persecution for political opinion and whether desertion from a politico-military organization for reasons of conscience may properly ground a claim based on that ground; (4) whether s. 15 of the *Charter* was applicable; and (5) in cases of multiple nationality, whether the claimant must establish want of protection in all states of citizenship.

Held: The appeal should be allowed.

International refugee law was formulated to serve as a back-up to the protection owed a national by his or her state. It was meant to come into play only in situations where that protection is unavailable, and then only in certain situations. The international community intended that persecuted individuals be required to approach their home state for protection before the responsibility of other states becomes engaged.

“Persecution” includes situations where the state is not in strictness an accomplice to the persecution but is simply unable to protect its citizens. The dichotomy between “unable” and “unwilling” has become somewhat blurred. The inquiry as to whether a claimant meets the “Convention refugee” definition must focus on whether there is a “well-founded fear”, which the claimant must first establish, and all that follows must be “by reason of” that fear. Two categories, both requiring the claimant to be outside his or her state of nationality by reason of that fear, exist. The first requires that the claimant be unable to avail him- or herself of that state’s protection. It originally related only to stateless persons, but can now include those refused passports or other protections by their state of nationality. The second requires that the claimant be unwilling to avail him- or herself of his or her state’s protection by reason of that fear. Neither category of the “Convention refugee” definition, however, requires that the state have been involved in the persecution.

The test as to whether a state is unable to protect a national is bipartite: (1) the claimant must subjectively fear persecution; and (2) this fear must be well-founded in an objective sense. The claimant need not literally approach the state unless it is objectively unreasonable

statut de réfugié et la nature de l’«absence de volonté» ou de l’«incapacité» d’un demandeur de réclamer la protection de son État d’origine, (2) le sens de l’expression «groupe social», (3) la nature de la persécution en raison d’opinions politiques et la question de savoir si le fait d’avoir abandonné les rangs d’une organisation politico-militaire, pour des motifs de conscience, peut justifier une revendication pour ce motif, (4) la question de savoir si l’art. 15 de la *Charte* est applicable, et (5) dans les cas de nationalité multiple, la question de savoir si le demandeur doit établir l’absence de protection de la part de tous les États dont il a la nationalité.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le droit international relatif aux réfugiés a été établi afin de suppléer à la protection qu’un État doit fournir à son ressortissant. Il ne devait s’appliquer que si la protection ne pouvait pas être fournie, et même alors, dans certains cas seulement. La communauté internationale voulait que les personnes persécutées soient tenues de s’adresser à leur État d’origine pour obtenir sa protection avant que la responsabilité d’autres États ne soit engagée.

La «persécution» comprend les cas où l’État n’est pas strictement complice de la persécution, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens. La dichotomie «ne peut» et «ne veut» s’est quelque peu estompée. Pour déterminer si un demandeur est visé par la définition de «réfugié au sens de la Convention», il faut mettre l’accent sur la question de savoir si celui-ci «craint avec raison» d’être persécuté, ce qu’il doit d’abord établir, et tout ce qui vient après doit être «du fait de cette crainte». Il existe deux catégories qui exigent que le demandeur se trouve, du fait de cette crainte, hors de l’État dont il a la nationalité. Le demandeur qui fait partie de la première catégorie doit être incapable de se réclamer de la protection de cet État. Au départ, cette catégorie ne visait que les apatrides, mais elle peut maintenant viser les personnes qui se voient refuser un passeport ou d’autres protections par l’État dont elles ont la nationalité. Le demandeur qui fait partie de la deuxième catégorie doit, du fait de cette crainte, ne pas vouloir se réclamer de la protection de son État. Toutefois, ni l’une ni l’autre catégorie de la définition de «réfugié au sens de la Convention» n’exige que l’État ait participé à la persécution.

Le critère applicable pour déterminer si un État est incapable de protéger un ressortissant comporte deux volets: (1) le demandeur doit éprouver une crainte subjective d’être persécuté, et (2) cette crainte doit être objectivement justifiée. Le demandeur n’a pas vraiment

for him or her not to have sought the protection of the home authorities. The Board, if the claimant's fear has been established, is entitled to presume that persecution will be likely and that the fear is well-founded if there is an absence of state protection. The presumption goes to the heart of the inquiry, which is whether there is a likelihood of persecution. The persecution must be real—the presumption cannot be built on fictional events—but the well-foundedness of the fears can be established through the use of such a presumption.

The presumption was of some importance to the Board in this case. It found that the appellant was a credible witness and therefore accepted that he had a legitimate fear of persecution. Since Ireland's inability to protect was established through evidence that state agents had admitted their ineffectiveness, the Board was then able to presume the well-foundedness of appellant's fears.

The claimant must provide clear and convincing confirmation of a state's inability to protect absent an admission by the national's state of its inability to protect that national. Except in situations of complete breakdown of the state apparatus, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant. This presumption, while it increases the burden on the claimant, does not render illusory Canada's provision of a haven for refugees. It reinforces the underlying rationale of international protection as a surrogate, coming into play where no alternative remains to the claimant.

In distilling the contents of the head of "particular social group", account should be taken of the general underlying themes of the defence of human rights and anti-discrimination that form the basis for the international refugee protection initiative. A good working rule for the meaning of "particular social group" provides that this basis of persecution consists of three categories: (1) groups defined by an innate, unchangeable characteristic; (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

Exclusions on the basis of criminality have been carefully drafted in the *Immigration Act* to avoid the admission of claimants who may pose a threat to the Canadian

à s'adresser à l'État à moins qu'il ne soit objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine. S'il a été établi que le demandeur éprouve une crainte, la Commission a le droit de présumer que la persécution sera probable, et la crainte justifiée, en l'absence de protection de l'État. La présomption touche le cœur de la question, qui est de savoir s'il existe une probabilité de persécution. La persécution doit être réelle—la présomption ne peut pas reposer sur des événements fictifs—mais le bien-fondé des craintes peut être établi à l'aide de cette présomption.

En l'espèce, la présomption avait une certaine importance pour la Commission. Cette dernière a conclu que l'appelant était un témoin crédible et a donc accepté que sa crainte d'être persécuté était légitime. Étant donné que l'incapacité de l'Irlande de protéger l'appelant a été établie au moyen de la preuve que les agents de l'État avaient reconnu leur inefficacité, la Commission a donc pu présumer que les craintes de l'appelant étaient justifiées.

Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur. Bien que cette présomption accroisse l'obligation qui incombe au demandeur, elle ne rend pas illusoire la fourniture par le Canada d'un havre pour les réfugiés. Elle renforce la raison d'être de la protection internationale à titre de mesure auxiliaire qui entre en jeu si le demandeur ne dispose d'aucune solution de rechange.

Pour dégager le contenu de l'expression «groupe social», il y a lieu de tenir compte des thèmes sous-jacents généraux de la défense des droits de la personne et de la lutte contre la discrimination qui viennent justifier l'initiative internationale de protection des réfugiés. Une bonne règle pratique pour déterminer le sens de l'expression «groupe social» prévoit que ce motif de persécution comporte trois catégories: (1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, (2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

Des exclusions fondées sur la criminalité ont, dans la *Loi sur l'immigration*, été rédigées avec soin de telle façon que les demandeurs qui peuvent constituer une

government or to the lives or property of the residents of Canada. These provisions specifically give the Minister of Employment and Immigration enough flexibility to reassess the desirability of permitting entry to a claimant with a past criminal record, where the Minister is convinced that rehabilitation has occurred. This demonstrates that Parliament has not opted to treat a criminal past as a reason to be estopped from obtaining refugee status. The scope of the term "particular social group" accordingly did not need to be interpreted narrowly to accommodate morality and criminality concerns. Such a blanket exclusion is more appropriately to be avoided in the face of an explicit, comprehensive structure for the assessment of these potentially inadmissible claimants.

Appellant did not meet the definition of "Convention refugee" with respect to his fear of persecution at the hands of the INLA upon his return to Northern Ireland. The group of INLA members is not a "particular social group". Its membership is neither characterized by an innate characteristic nor is it an unchangeable historical fact. Its objective of obtaining specific political goals by any means, including violence, cannot be said to be so fundamental to the human dignity of its members that it constitutes a "particular social group". In any event, appellant's fear was not based on his membership. Rather, he felt threatened because of what he did as an individual. His membership in the INLA placed him in the circumstances that led to his fear, but the fear itself was based on his action, not on his affiliation.

A claimant is not required to identify the reasons for the persecution. The examiner must decide whether the Convention definition is met; usually there will be more than one applicable ground.

Political opinion can generally be interpreted to be any opinion on any matter in which the machinery of state, government, and policy may be engaged. The political opinion at issue need not have been expressed outright. Often the claimant is not even given the opportunity to articulate his or her beliefs; often they are imputed to the claimant from his or her actions. The political opinion ascribed to the claimant and for which he or she fears persecution need not necessarily conform to the claimant's true beliefs. The examination of the

menace pour le gouvernement canadien ou pour la vie ou les biens des résidents du Canada ne soient pas admis. Ces dispositions donnent expressément au ministre de l'Emploi et de l'Immigration suffisamment de latitude pour réexaminer l'opportunité d'accorder l'autorisation de séjour au demandeur qui a un casier judiciaire, lorsque le Ministre est convaincu que celui-ci s'est réhabilité. Cela démontre que le Parlement a choisi de ne pas considérer les antécédents criminels d'une personne comme une fin de non-recevoir à l'obtention du statut de réfugié. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'interpréter de façon restrictive la portée de l'expression «groupe social» pour composer avec des questions de moralité et de criminalité. Il est préférable d'éviter pareille exclusion générale compte tenu de l'existence d'un mécanisme explicite et exhaustif d'évaluation de ces demandeurs potentiellement non admissibles.

L'appelant n'est pas visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» en ce qui concerne sa crainte d'être persécuté par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord. Les membres de l'INLA ne forment pas un «groupe social». L'appartenance au groupe n'est pas définie par une caractéristique innée et ne constitue pas un fait historique immuable. On ne saurait dire que son but de réaliser des objectifs politiques précis par n'importe quel moyen, y compris la violence, est essentiel à la dignité humaine de ses membres au point d'en faire un «groupe social». En tout état de cause, la crainte de l'appelant n'était pas fondée sur son appartenance au groupe en question. Il se sentait plutôt menacé à cause de ce qu'il a fait à titre individuel. Son appartenance à l'INLA l'a placé dans la situation à l'origine de la crainte qu'il éprouve, mais la crainte elle-même était fondée sur son action, et non sur son affiliation.

Un demandeur n'est pas tenu d'identifier les motifs de persécution. Il incombe à l'examineur de déterminer si les conditions de la définition figurant dans la Convention sont remplies; habituellement, il y a plus d'un motif applicable.

Généralement, une opinion politique peut être interprétée comme toute opinion sur une question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé. Il n'est pas nécessaire que les opinions politiques en question aient été carrément exprimées. Souvent, le demandeur n'a même pas la possibilité d'exprimer ses convictions; souvent, elles lui sont imputées en raison de ses actes. Les opinions politiques imputées au demandeur et pour lesquelles celui-ci craint d'être persécuté n'ont pas à être nécessairement conformes à

circumstances should be approached from the perspective of the persecutor, since that is the perspective that is determinative in inciting the persecution. Similar considerations apply to other bases of persecution.

Appellant's fear of being killed by the INLA, should he return to Northern Ireland, stemmed initially from the group's threat of executing the death sentence imposed by its court-martial. The act for which appellant was so punished was his assistance in the escape of the hostages he was guarding. From this act, a political opinion related to the proper limits to means used for the achievement of political change can be imputed. To appellant, who believed that the killing of innocent people to achieve political change is unacceptable, setting the hostages free was the only option that accorded with his conscience. The persecution appellant fears stemmed from his political opinion as manifested by this act.

Given that the relevant aspects of the majority decision were found to be incorrect for other reasons, recourse to s. 15 of the *Charter* with respect to "particular social group" and state complicity was unnecessary.

Appellant conceded dual nationality—Irish and British. The burden of proof, including a showing of well-founded fear of persecution in all countries of which the claimant is a national, lies with appellant and not the Minister.

The Board must investigate whether the claimant is unable or unwilling to avail him- or herself of the protection of each and every country of nationality. Any home state protection is a claimant's sole option when available since international refugee protection is to serve as "surrogate" shelter coming into play only upon failure of national support. The inability of a state of nationality to protect can be established where the claimant has actually approached the state and been denied protection. Where, as in the case of appellant, the second state has not actually been approached by the claimant, that state should be presumed capable of protecting its nationals. An underlying premise of this presumption is that citizenship carries with it certain basic consequences, such as the right to gain entry to the country at any time. Denial of admittance to the home territory can amount to a refusal of protection. Here, evidence, albeit not expert opinion, was led to establish

ses convictions profondes. Les circonstances devraient être examinées du point de vue du persécuté, puisque c'est ce qui est déterminant lorsqu'il s'agit d'inciter à la persécution. Des considérations similaires s'appliquent aux autres motifs de persécution.

La crainte qu'a l'appellant d'être assassiné par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord découle au départ de ce que le groupe a menacé d'exécuter l'arrêt de mort prononcé par sa cour martiale. L'appellant était ainsi puni pour avoir aidé à s'évader les otages qu'il gardait. Cet acte permet d'imputer une opinion politique au sujet des limites qu'il convient de fixer à l'égard des moyens employés pour réaliser des changements politiques. Pour l'appellant, qui croit que tuer des innocents pour réaliser des changements politiques est inacceptable, libérer les otages était la seule solution qui s'accordait avec sa conscience. La persécution que l'appellant craint découle de ses opinions politiques que reflète l'acte qu'il a accompli.

Étant donné que les aspects pertinents du jugement majoritaire ont été jugés erronés pour d'autres raisons, il est inutile de recourir à l'art. 15 de la *Charte* relativement au «groupe social» et à la complicité de l'État.

L'appellant a concédé qu'il bénéficiait d'une double nationalité: irlandaise et britannique. Le fardeau de la preuve, qui comprend la preuve que le demandeur craint avec raison d'être persécuté dans tous les pays dont il est ressortissant, incombe à l'appellant et non au Ministre.

La Commission doit se demander si le demandeur ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité. Toute protection de l'État d'origine est la seule solution qui s'offre à un demandeur lorsqu'il est possible de l'obtenir, étant donné que la protection internationale des réfugiés est destinée à servir de mesure «auxiliaire» qui n'entre en jeu qu'en l'absence d'appui national. L'incapacité d'un État dont il a la nationalité d'assurer sa protection peut être établie lorsque le demandeur s'est vraiment adressé à cet État et s'est vu refuser toute protection. Lorsque, comme dans le cas de l'appellant, le demandeur ne s'est pas vraiment adressé au second État, il y a lieu de présumer que cet État est capable de protéger ses ressortissants. Une prémisse qui sous-tend cette présomption est que la citoyenneté comporte certaines conséquences fondamentales comme le droit d'obtenir, en tout temps, l'autorisation de séjour dans le pays. Le refus d'admettre sur

that British legislation enabled the British Government to prohibit a national from being in, or entering, Great Britain, if the national had been connected with terrorism with regard to Northern Ireland. The applicability of this presumption and its rebuttal depended on the particular circumstances of this case and was to be determined by the Board.

le territoire national peut équivaloir à un refus de protection. En l'espèce, on a fait la preuve, quoique non au moyen d'une opinion d'expert, qu'une loi britannique permet au gouvernement britannique d'interdire à un ressortissant d'être ou d'entrer en Grande-Bretagne, s'il est mêlé à des actes de terrorisme relativement à l'Irlande du Nord. L'applicabilité de la présomption et sa réfutation sont des questions qui dépendent des circonstances particulières de l'espèce et doivent être tranchées par la Commission.

Cases Cited

Considered: *Rajudeen v. Minister of Employment and Immigration* (1984), 55 N.R. 129; *Surujpal v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 60 N.R. 73; *Zalzali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 605; *McMullen v. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (1981); *Cheung v. Minister of Employment and Immigration*, [1993] F.C.J. No. 309 (Q.L.); *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; *Matter of Acosta*, Interim Decision 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.); **referred to:** *Artiga Turcios v. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (1987); *Arteaga v. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (1988); *Estrada-Posadas v. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (1991); *Minister of Employment and Immigration v. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171; *Astudillo v. Minister of Employment and Immigration* (1979), 31 N.R. 121; *Arrechea Gonzalez v. Minister of Employment and Immigration*, [1991] F.C.J. No. 408 (Q.L.); *Ahmed v. Minister of Employment and Immigration*, [1990] F.C.J. No. 962 (Q.L.); *Lai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245; *Cruz v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47; *Nalliah v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M84-1642; *Escoto v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. T87-9024X; *Incirciyan v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M87-1541X/M87-1248; *Balareso v. Minister of Employment and Immigration* (1985), I.A.B.D. M83-1542; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *I.N.S. v. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992).

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Rajudeen c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1984), 55 N.R. 129; *Surujpal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), 60 N.R. 73; *Zalzali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 605; *McMullen c. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (1981); *Cheung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 309 (Q.L.); *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; *Matter of Acosta*, décision provisoire 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.); **arrêts mentionnés:** *Artiga Turcios c. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (1987); *Arteaga c. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (1988); *Estrada-Posadas c. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (1991); *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171; *Astudillo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1979), 31 N.R. 121; *Arrechea Gonzalez c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1991] A.C.F. n° 408 (Q.L.); *Ahmed c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1990] A.C.F. n° 962 (Q.L.); *Lai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245; *Cruz c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47; *Nalliah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. M84-1642; *Escoto c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. T87-9024X; *Incirciyan c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. M87-1541X/M87-1248; *Balareso c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), D.C.A.I. M83-1542; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *I.N.S. c. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992).

Statutes and Regulations Cited

British Nationality Act 1981 (U.K.), 1981, c. 61.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.

Lois et règlements cités

British Nationality Act 1981 (R.-U.), 1981, ch. 61.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.

- Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 28.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) [am. c. 28 (4th Supp.), ss. 1(2), 34], 19.
- Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 2(1) [am. 1988, c. 35, s. 1], 4(2.1) [ad. *Miscellaneous Statute Law Amendment Act*, 1981, S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 3], 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2) [am. *ibid.*, ss. 23, 53], 46.04(1)(c) [ad. 1988, c. 35, s. 14].
- Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172, s. 19(4)(j).
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 33(2).
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (U.K.), 1984, c. 8, later replaced by *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (U.K.), 1989, c. 4, ss. 4, 5.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 33(2).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e suppl.), art. 28.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) [mod. ch. 28 (4^e suppl.), art. 1(2), 34], 19.
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 2(1) [mod. 1988, ch. 35, art. 1], 4(2.1) [aj. *Loi corrective de 1981*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 3], 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2) [mod. *ibid.*, art. 23, 53], 46.04(1)(c) [aj. 1988, ch. 35, art. 14].
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (R.-U.), 1984, ch. 8, remplacée plus tard par la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (R.-U.), 1989, ch. 4, art. 4, 5.
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 19(4)(j).

Authors Cited

- Compton, Daniel. "Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)" (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913.
- Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969, No. 6.
- Foighel, Isi. "The Legal Status of the Boat-People", 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. (n.p.) Netherlands: A. W. Sijthoff-Leyden, 1966.
- Graves, Maureen. "From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility" (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739.
- Gross, Douglas. "The Right of Asylum Under United States Law" (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Helton, Arthur C. "Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status" (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39.
- Hyndman, Patricia. "The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants" (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49.
- Plender, Richard. "Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum" (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45.
- Takkenberg, Alex, and Christopher C. Tahbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Vol. 1,
- Compton, Daniel. «Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)» (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913.
- Convention relative au statut des réfugiés*, R.T. Can. 1969, n^o 6.
- Forghel, Isi. «Legal Status of the Boat-People», 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. (n.p.) Netherlands: A. W. Sijthoff-Leyden, 1966.
- Graves, Maureen. «From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility» (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739.
- Gross, Douglas. «The Right of Asylum Under United States Law» (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Helton, Arthur C. «Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status» (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39.
- Hyndman, Patricia. «The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants» (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49.
- Nations Unies. Assemblée générale. Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides. Compte rendu analytique de la troisième séance tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 3 juillet 1951. M. Petren (délégué de la Suède). Doc. des Nations Unies A/CONF.2/SR.3.

- Early History and the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems 16 January-16 February 1950 Lake Success, New York* and Vol. 3, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons 2-25 July 1951 Geneva, Switzerland [sic]*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, under the auspices of the European Legal Network on Asylum, 1990.
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. First Session. Summary record of the Fifth Meeting. Lake Success, New York, 18 January 1950. Mr. Henkin (United States Delegate). UN Doc. E/AC.32/SR.5. ^a
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. Report of the *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. Lake Success, New York, 16 January to 16 February 1950. UN Doc. E/1618 and Corr. 1-E/AC.32/5. ^b
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. United Kingdom. Revised draft proposal for Article 1. UN Doc. E/AC.32/L.2/Rev. 1. ^c
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. United States of America: Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Draft Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons). UN Doc. E/AC.32/L.4. ^d
- United Nations. General Assembly. Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons. Summary Record of the Third Meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 3 July 1951. Mr. Petren (Swedish Delegate). UN Doc A/CONF.2/SR.3. ^e
- United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Geneva: 1988. ^f
- van der Veen, Job. "Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of 'Persecution' in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions" (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167. ^g
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. États-Unis d'Amérique: Mémoire sur l'article relatif à la définition du terme «réfugié». Doc. des Nations Unies E/AC.32/L.4. ^h
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Première session. Compte rendu analytique de la cinquième séance, Lake Success, New York, le 18 janvier 1950. M. Henkin (délégué des États-Unis). Doc. des Nations Unies E/AC.32/SR.5. ⁱ
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Rapport du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Lake Success, New York, du 16 janvier au 16 février 1950. Doc. des Nations Unies E/1618. ^j
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Royaume-Uni. Texte remanié proposé pour l'article premier. Doc. des Nations Unies E/AC.32/L.2/Rev. 1. ^k
- Nations Unies. Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*. Genève: 1979. ^l
- Plender, Richard. «Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum» (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45. ^m
- Takkenberg, Alex, and Christopher C. Tabbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Vol. 1, *Early History and the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems 16 January-16 February 1950 Lake Success, New York* and Vol. 3, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons 2-25 July 1951 Geneva, Switzerland (sic)*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, under the auspices of the European Legal Network on Asylum, 1990. ⁿ
- van der Veen, Job. «Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of «Persecution» in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions» (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167.162. ^o

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 667, 67 D.L.R. (4th) 1, 10 Imm. L.R. (2d) 189, 108 N.R. 60, allowing an application to review and set aside a judgment of the Immigration Appeal Board (1988), 9 Imm.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 667, 67 D.L.R. (4th) 1, 10 Imm. L.R. (2d) 189, 108 N.R. 60, qui a accueilli une demande de révision et d'annulation d'un jugement de la Commission d'appel de l'im-

L.R. (2d) 48, finding appellant to be a convention refugee. Appeal allowed.

Peter A. Rekai, M. Christina F. Kurata, LeVern L. Robertson and Constance Nakatsu, for the appellant. ^a

Roslyn J. Levine and Nanette Rosen, for the respondent. ^b

Ronald B. Shacter and Phyllis Gordon, for the intervener Canadian Council for Refugees.

Brian A. Crane, Q.C., and Gerald Stobo, for the intervener Immigration and Refugee Board. ^c

Written submission only for the intervener United Nations High Commissioner for Refugees. ^d

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—This case raises, for the first time in this Court, several fundamental issues respecting the definition of a “Convention refugee” in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, which reads: ^f

2. (1) ...
“Convention refugee” means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, ^g

(a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or ^h

(b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country; ⁱ

This definition was revised somewhat by S.C. 1988, c. 35, s. 1 (R.S.C., 1985, c. 28 (4th Supp.)), s. 1(2)), to its current version in the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2: ^j

migration (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48, qui avait conclu que l'appelant était un réfugié au sens de la Convention. Pourvoi accueilli.

Peter A. Rekai, M. Christina F. Kurata, LeVern L. Robertson et Constance Nakatsu, pour l'appellant.

Roslyn J. Levine et Nanette Rosen, pour l'intimé. ^b

Ronald B. Shacter et Phyllis Gordon, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Brian A. Crane, c.r., et Gerald Stobo, pour l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. ^c

Argumentation écrite seulement de l'intervenant le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. ^d

Version française du jugement de la Cour rendu par ^e

LE JUGE LA FOREST—Cette affaire soulève, pour la première fois devant cette Cour, plusieurs questions fondamentales concernant la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» figurant au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, qui est ainsi rédigé:

2. (1) ...
«réfugié au sens de la Convention» désigne toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

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

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

La définition énoncée dans la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, a été quelque peu révisée par L.C. 1988, ch. 35, art. 1 (L.R.C. (1985), ch. 28 (4^e suppl.)), par. 1(2)):

2. (1) ...

“Convention refugee” means any person who

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

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

(ii) not having a country of nationality, is outside the country of the person’s former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, is unwilling to return to that country, and

(b) has not ceased to be a Convention refugee by virtue of subsection (2),

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

The questions raised are the extent to which a claimant’s “well-founded fear of persecution” must emanate from the state from which the claimant flees, as well as the scope of the enumerated grounds of persecution, particularly “membership in a particular social group” and “political opinion”.

Facts

The appellant, Patrick Francis Ward, was born in Northern Ireland in 1955. He joined the Irish National Liberation Army (INLA) in 1983 as a volunteer. Ward described the INLA as a ruthless para-military organization more violent than the Irish Republican Army (IRA), with a military-like hierarchy and strict discipline. Before joining as a volunteer, he had loose connections with the INLA in that he had sympathies for their cause. Indeed, Ward had been convicted of the offences of possession of firearms, conspiracy to convey things unlawfully into Northern Ireland, and contributing to acts of terrorism. He testified that with the constant turmoil in Northern Ireland, people were forced to “take a stand” to protect their loved ones and that his joining the INLA stemmed in part

2. (1) ...

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

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

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

(ii) soit, si elle n’a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de cette crainte, ne veut y retourner;

b) n’a pas perdu son statut de réfugié au sens de la Convention en application du paragraphe (2).

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

Les questions soulevées concernent la mesure dans laquelle la crainte justifiée du demandeur d’être persécuté doit émaner de l’État d’où celui-ci s’enfuit, ainsi que sur l’étendue des motifs énumérés de persécution, en particulier l’«appartenance à un groupe social» et les «opinions politiques».

Les faits

L’appellant, Patrick Francis Ward, est né en Irlande du Nord en 1955. En 1983, il a adhéré à la Irish National Liberation Army (INLA) à titre de volontaire. Ward a décrit l’INLA comme une organisation paramilitaire impitoyable plus violente que l’Armée républicaine irlandaise (IRA), dotée d’une hiérarchie de type militaire et astreinte à une discipline sévère. Avant d’adhérer à l’organisation à titre de volontaire, Ward avait de vagues liens avec l’INLA en ce qu’il appuyait sa cause. En fait, il avait été reconnu coupable de possession d’armes à feu et de complot visant à transporter illégalement des objets en Irlande du Nord ainsi que de participation à des actes de terrorisme. Il a témoigné qu’avec l’agitation constante en Irlande du Nord, les gens étaient forcés de «prendre position» pour protéger leurs êtres chers et que son adhésion à l’INLA découlait en partie du désir de

from a desire to protect himself and his family, mainly from the IRA.

Ward's first task as a member of the INLA was to assist in guarding two of the organization's hostages at a farm house in the Republic of Ireland. One day after Ward's guard duties commenced, the INLA ordered the hostages executed. He wanted no part in the execution of these innocent hostages, and underwent what he described as a "predicament of moral conscience". As a result, he resolved to release the hostages and succeeded in doing so without revealing himself to the INLA.

Some time later, the police let slip to an INLA member that one of their own had assisted the hostages in their escape. The INLA suspected Ward, and he was confined and tortured. Although he never admitted his role in the escape, Ward was court-martialled by a kangaroo court and sentenced to death. However, he managed to escape and sought police protection. The police in turn charged him for his part in the hostage incident, based on finding his fingerprints at the farm where the hostages had been held.

Ward expressed concern to the police about his wife and children. The police checked on them, only to discover that they had been taken hostage by the INLA in a pre-emptive move to prevent the claimant from "turning supergrass", the colloquial term for providing evidence to the police about INLA members and their activities.

Ward pleaded guilty to the offence of forcible confinement and was sentenced to three years in jail. He did not "turn supergrass"; nor did he ever admit publicly to having released the hostages. Towards the end of his prison sentence, Ward sought the assistance of the prison chaplain for protection from INLA members. The chaplain, with the assistance of police, obtained a Republic of Ireland passport for Ward and airline tickets to Canada. Ward arrived in Toronto in December 1985 and sought admission to Canada as a visitor. He became the subject of an inquiry in May 1986

se protéger et de protéger sa famille, surtout contre l'IRA.

La première tâche de Ward, en sa qualité de membre de l'INLA, fut d'aider à garder deux des otages de l'organisation dans une maison de ferme, en République d'Irlande. Un jour après qu'il eut assumé ses fonctions de garde, l'INLA a ordonné l'exécution des otages. Ward ne voulait pas participer à l'exécution de ces otages innocents; il a éprouvé ce qu'il a appelé un [TRADUCTION] «problème de conscience». Il a donc décidé de libérer les otages et a réussi à le faire sans dévoiler son jeu à l'INLA.

Un peu plus tard, la police a laissé savoir à un membre de l'INLA qu'un des leurs avait aidé les otages à s'enfuir. L'INLA soupçonnait Ward, qui a été détenu et torturé. Bien qu'il n'ait jamais reconnu avoir joué un rôle dans l'évasion, Ward a passé en conseil de guerre devant un tribunal bidon et a été condamné à mort. Toutefois, il a réussi à s'évader et a demandé la protection de la police. La police l'a, de son côté, accusé d'avoir participé à la prise d'otage, en se fondant sur le fait qu'on avait prélevé ses empreintes digitales à la ferme où les otages avaient été détenus.

Ward a fait part à la police de son inquiétude au sujet de sa femme et de ses enfants. La police a vérifié ce qu'il advenait d'eux, mais a découvert que l'INLA, suite à une manœuvre préventive, les avait pris en otages dans le but d'empêcher le demandeur de «moucharder», c'est-à-dire de fournir des éléments de preuve à la police au sujet des membres et des activités de l'INLA.

Ward a plaidé coupable à l'accusation de séquestration et a été condamné à trois ans d'emprisonnement. Il n'a pas «mouchardé» et n'a jamais non plus reconnu publiquement avoir libéré les otages. Peu de temps avant l'expiration de sa peine d'emprisonnement, Ward a demandé à l'aumônier de la prison de l'aider à assurer sa protection contre les membres de l'INLA. L'aumônier, avec l'aide de la police, a procuré à Ward un passeport de la République d'Irlande ainsi que des billets d'avion pour le Canada. Celui-ci est arrivé à Toronto en décembre 1985 et a demandé l'autori-

and claimed Convention refugee status. His claim was based on a fear of persecution because of his membership in a particular social group, namely the INLA. The Minister of Employment and Immigration determined that Ward was not a Convention refugee and, as a result, he filed an application for redetermination of his claim before the Immigration Appeal Board. The Board allowed the redetermination and found Ward to be a Convention refugee.

The respondent, the Attorney General of Canada, brought an application under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), to review and set aside the decision of the Board. This application was granted by the Federal Court of Appeal, which set aside the decision and referred the matter back to the Board for reconsideration.

Judgments

Immigration Appeal Board (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48 (K. J. Arkin for the Board)

The Board approached the case on the basis that two issues fell to be decided pertaining to the definition of a "Convention refugee": whether the definition contemplates a claimant whose country of nationality is unable to protect him adequately, and whether the definition requires state complicity in the persecution of the claimant. On the latter question, the Board found the authorities inconclusive but ruled that the definition does not necessarily contemplate state complicity in the persecution of a claimant, and, at p. 59, that "the state's being unable to offer effective protection is sufficient".

Turning to the first issue, the Board, at p. 59, found the requirement that the claimant be unable or unwilling to avail himself of the protection of his home state was "inextricably intertwined" with the state's inability to offer effective protection.

Il a fait l'objet d'une enquête en mai 1986 et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Sa revendication était fondée sur la crainte qu'il avait d'être persécuté du fait de son appartenance à un groupe social, c.-à-d. l'INLA. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que Ward n'était pas un réfugié au sens de la Convention et ce dernier a donc déposé une demande de réexamen de sa revendication auprès de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission a accueilli la demande de réexamen et a conclu que Ward était un réfugié au sens de la Convention.

L'intimé le procureur général du Canada s'est fondé sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e suppl.), pour demander la révision et l'annulation de la décision de la Commission. Cette demande a été accueillie par la Cour d'appel fédérale qui a annulé la décision et renvoyé l'affaire à la Commission pour réexamen.

Jugements

Commission d'appel de l'immigration (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48 (K. J. Arkin au nom de la Commission)

Selon la Commission, il y avait deux questions à trancher en ce qui concerne la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention»: la définition vise-t-elle le demandeur qui ne peut pas être protégé adéquatement par le pays dont il a la nationalité? Et la définition exige-t-elle la complicité de l'État dans la persécution du demandeur? Sur ce dernier point, la Commission a conclu que la jurisprudence n'était pas concluante, mais elle a statué que la définition ne vise pas nécessairement la complicité de l'État dans la persécution d'un demandeur et, à la p. 59, qu'«il suffit que l'État ne puisse pas offrir une protection efficace.»

Quant à la première question, la Commission a conclu, à la p. 59, que l'exigence que le demandeur ne puisse pas ou ne veuille pas se réclamer de la protection de son État d'origine et l'incapacité de cet État d'offrir une protection efficace étaient

Moreover, the Board reasoned as follows, at p. 59, on the link between persecution and protection:

Fear of persecution and lack of protection are also interrelated elements. Persecuted persons clearly do not enjoy the protection of their country of origin and evidence of the lack of protection may create a presumption as to the likelihood of persecution and to the well-foundedness of any fear.

As such, the Board concluded as follows, at p. 60:

In view of the basic nature of the test imposed by the definition of Convention refugee, i.e., whether or not the applicant has a well-founded fear of persecution for one of the enumerated reasons, it is reasonable, even necessary, to consider the state's ability to provide *adequate* protection to the applicant: to the extent that the state is unable to protect the individual, the applicant will have good reason to fear persecution. The reason for the state's inability to provide adequate protection from persecution seems irrelevant. The question in any such case then becomes whether or not there exists "adequate" protection. [Emphasis in original.]

On the key question of the state's ability to protect Ward, the Board, at p. 54, found Ward to be a "completely credible witness". It accepted that his life would be in danger if he were required to return to Northern Ireland because of the death sentence passed by the INLA and the threat he posed to that organization's security. Although Irish police had offered Ward protection, such protection would not be effective.

The Board turned its mind to the question of Ward's nationality, a question of immediate relevance given the proviso in the statutory definition that a refugee claimant be unable or unwilling to avail himself of the protection of "the country of [his] nationality". On this point, the Board found as follows, at p. 54:

Clearly, the evidence established that the claimant is a citizen of Ireland, both Northern Ireland and the Republic of Ireland. However, no evidence was presented to the Board to establish that the claimant is also a citizen of the United Kingdom. In response to questions put to

«inextricablement reliées». En outre, la Commission fait, à la p. 59, le raisonnement suivant au sujet du lien entre la persécution et la protection:

La crainte d'être persécuté et l'absence de protection sont également des éléments interreliés. Les personnes persécutées ne bénéficient manifestement pas de la protection de leur pays d'origine, et la preuve de l'absence de protection peut créer une présomption quant à la probabilité de la persécution et au caractère bien fondé de la crainte.

Cela étant, la Commission conclut ceci, à la p. 60:

Compte tenu du caractère fondamental du critère imposé par la définition de réfugié au sens de la Convention, c'est-à-dire si oui ou non le demandeur craint avec raison d'être persécuté pour l'un des motifs qui y sont mentionnés, il est raisonnable, voire nécessaire, d'examiner la capacité de l'État d'assurer une protection *adéquate* au demandeur: si l'État est incapable de le protéger, le demandeur aura de bonnes raisons de craindre d'être persécuté. La raison pour laquelle l'État ne peut assurer une protection adéquate contre la persécution ne semble pas pertinente. Dans tous les cas de ce genre, la question est donc de savoir si oui ou non il existe une protection «adéquate». [En italique dans l'original.]

Quant à la question clé de la capacité de l'État de protéger Ward, la Commission conclut, à la p. 54, que ce dernier était un «témoin tout à fait digne de foi». Elle a reconnu que la vie de Ward serait en danger s'il était obligé de retourner en Irlande du Nord puisque l'INLA l'avait condamné à mort et qu'il constituait une menace pour la sécurité de cette organisation. La police irlandaise avait offert de protéger Ward, mais cette protection ne serait pas efficace.

La Commission s'est penchée sur la question de la nationalité de Ward, qui était directement pertinente étant donné la condition, énoncée dans la définition de la Loi, que le demandeur du statut de réfugié ne puisse ou ne veuille se réclamer de la protection «du pays dont [il] a la nationalité». Sur ce point, la Commission conclut ceci, à la p. 54:

La preuve a clairement établi que le demandeur est un citoyen d'Irlande, à la fois de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande. Toutefois, aucune preuve n'a été produite devant la Commission pour établir que le demandeur est également un citoyen du Royaume-Uni.

him in cross-examination, the claimant testified that as a citizen of Northern Ireland, he is entitled to live in Britain unless he is excluded under the *Protection of Terrorism Act* of the United Kingdom, whereunder anyone with terrorist connections can be refused entry to British mainland. While the respondent questioned the reasonableness of the claimant's fear of the INLA were he to return to Britain, the respondent did not establish either the claimant's right to live in Britain or the claimant's right to citizenship in the United Kingdom. Accordingly, the Board finds the claimant's country of nationality to be Northern Ireland and the Republic of Ireland.

However, in a footnote to its reasons, at p. 55, the Board went on to note the following:

Had the Board concluded that the claimant was also a national of the United Kingdom, the Board would have made a finding that the claimant's life would be in danger from the INLA if he was returned to the United Kingdom.

In the result, the Board determined that Ward was a Convention refugee.

Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 667

On appeal to the Federal Court of Appeal, the Attorney General advanced three basic arguments: the Board failed to consider whether the INLA was a "particular social group" within the terms of s. 2(1) of the Act; the Board erred in finding that there was no requirement of state complicity in "persecution"; and it erred in finding that Ward's only countries of nationality were Northern Ireland and the Republic of Ireland. Urie J.A., writing for himself and Marceau J.A., found that the Board had erred on the first and third of these points. MacGuigan J.A. held that the Board had erred only with respect to the third issue.

On the first question, Urie J.A. reasoned that persecution for reasons of social group membership can occur only when the group's activities are

En réponse aux questions qui lui ont été posées en contre-interrogatoire, le demandeur a témoigné qu'à titre de citoyen de l'Irlande du Nord, il a le droit de vivre en Grande-Bretagne à moins d'être exclu en vertu de la *Protection of Terrorism Act* du Royaume-Uni, selon laquelle toute personne ayant des liens avec des organisations terroristes peut se voir refuser l'entrée sur le continent britannique. L'intimé a mis en doute le caractère raisonnable de la crainte qu'éprouvait le demandeur face à la INLA s'il devait retourner en Grande-Bretagne, mais il n'a pas établi le droit du demandeur de vivre en Grande-Bretagne, ni son droit à la citoyenneté au Royaume-Uni. Par conséquent, la Commission conclut que le pays d'origine du demandeur est l'Irlande du Nord et la République d'Irlande.

Toutefois, dans une note en bas de la p. 55, la Commission a fait remarquer ceci:

Si la Commission était arrivée à la conclusion que le demandeur était également un ressortissant du Royaume-Uni, elle aurait jugé que sa vie serait menacée par la INLA s'il était renvoyé au Royaume-Uni.

La Commission a conclu, en définitive, que Ward était un réfugié au sens de la Convention.

Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 667

Lors de l'appel devant la Cour d'appel fédérale, le procureur général a avancé trois arguments fondamentaux: la Commission a omis de se demander si l'INLA était un «groupe social» au sens du par. 2(1) de la Loi, la Commission a commis une erreur en concluant que la complicité de l'État dans la «persécution» n'était pas nécessaire, et elle a commis une erreur en concluant que les seuls pays dont Ward avait la nationalité étaient l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Le juge Urie, s'exprimant en son propre nom et en celui du juge Marceau, a conclu que la Commission avait commis une erreur sur les premier et troisième points. Le juge MacGuigan a statué que la Commission n'avait commis une erreur que sur le troisième point.

Quant à la première question, le juge Urie a estimé qu'il ne peut y avoir persécution pour cause d'appartenance à un groupe social que si on consi-

perceived to be a possible danger to the government. He stated, at p. 677:

The INLA activities are clearly contrary to the interests of the government of Northern Ireland and of the United Kingdom. But mere membership does not, of itself, substantiate a claim to refugee status. *A fortiori*, membership does not substantiate a claim to refugee status based upon a fear arising from acts committed by a member of the group contrary to the interests of the group, which group interests are themselves contrary to the well-being of the state. [Emphasis in original.]

In other words, if the claimant's fear arose from within the group itself and not the state, it cannot provide the basis of a claim of persecution. Urie J.A. was not persuaded that Ward, who feared persecution from the organization to which he belonged, was entitled to the protection afforded *bona fide* refugees who meet all the elements in the definition of Convention refugee. The fact that he was a member who had acted contrary to the interests of the INLA did not bring him within the definition. Urie J.A. remarked, at p. 678, that "[i]f such a view were to be taken anyone who dissents on anything could be said to be a member of a particular social group", a proposition he considered absurd. He rejected the argument that any group engaged in political activity would fall under the definition of a social group. Such an approach, he reasoned, would render the "political opinion" segment of the "Convention refugee" definition redundant.

In dissent, MacGuigan J.A. opined that there could be no serious argument that the INLA is not literally a particular social group since its members (at p. 689) "are united in a stable association with common purposes". He did not agree that "social group" must be deemed to exclude terrorists. However, even conceding this point, he noted that Ward had abandoned the group because of its terrorism and that the social group here at issue included members and former members of the INLA. The group's general commitment to terrorism did not,

dère que les activités du groupe constituent un danger possible pour le gouvernement. Il affirme, à la p. 677:

Les activités de la INLA sont clairement contraires aux intérêts du gouvernement de l'Irlande du Nord et du Royaume-Uni. Mais la simple appartenance à un groupe ne justifie pas, en elle-même, la revendication du statut de réfugié. À plus forte raison, l'appartenance ne justifie pas la revendication du statut de réfugié fondée sur la crainte découlant d'actes commis par un membre du groupe qui sont contraires aux intérêts du groupe, les intérêts de ce dernier étant eux-mêmes contraires au salut public. [Souligné dans l'original.]

En d'autres termes, si la crainte du demandeur procède du groupe lui-même et non de l'État, elle ne peut servir de fondement à une allégation de persécution. Le juge Urie n'était pas persuadé que Ward, qui craignait d'être persécuté par l'organisation dont il était membre, avait droit à la protection accordée aux véritables réfugiés qui remplissent toutes les conditions de la définition de réfugié au sens de la Convention. Ward n'était pas visé par la définition du seul fait qu'il avait agi d'une façon contraire aux intérêts de l'INLA alors qu'il en était membre. Le juge Urie fait remarquer, à la p. 678, que «[s]'il fallait adopter un tel point de vue, quiconque est en désaccord sur quelque sujet pourrait être considéré comme membre d'un groupe social», ce qu'il considérait comme absurde. Il a rejeté l'argument selon lequel tout groupe se livrant à des activités politiques serait visé par l'expression «groupe social». Un tel point de vue, a-t-il fait remarquer, aurait pour effet de rendre redondante l'expression «opinions politiques» figurant dans la définition de «réfugié au sens de la Convention».

Dans ses motifs de dissidence, le juge MacGuigan a émis l'avis qu'on ne pouvait pas prétendre sérieusement que l'INLA n'est pas vraiment un groupe social, puisque ses membres «sont unis par des objectifs communs dans une association stable» (p. 689). Il n'était pas d'accord pour dire qu'il faut présumer que l'expression «groupe social» exclut les terroristes. Toutefois, même en concédant cela, il a fait remarquer que Ward avait quitté le groupe en raison de ses activités terroristes et que le groupe social ici en cause comprenait des

in his view, mean that Ward, as an individual, was unable to terminate his adherence to it. For MacGuigan J.A., the “true gravamen” of Ward’s fear of persecution sprang from his membership in the organization, rather than from his misbehaviour as a member, since the INLA’s motivation in sentencing him to death was, at least in part, to prevent future disclosures about the activities of the group. He further noted that a determination that Ward was a Convention refugee would not automatically entitle him to remain in Canada, as he would still be subject to the exceptions in s. 19 of the Act relating to previous convictions, espionage or subversion.

On the second issue, the need for state complicity in persecution, Urie J.A. appears to have decided that such state complicity is a prerequisite for “persecution” under the Act. In support of this, he turned to the requirements of the definition that a claimant be “unable” or “unwilling” to seek the assistance of his home state. Urie J.A. found that being “unable” to avail oneself of the protection of his national state meant, at p. 680, “quite literally that the claimant cannot, because of his physical inability to do so, even seek out the protection of his state. These imply circumstances over which he has no control and is not a concept applicable in facts of this case.” On the “unwillingness” branch of the test, Urie J.A. made the following remarks, at p. 680:

If a claimant is “unwilling” to avail himself of the protection of his country of nationality, it is implicit from that fact that his unwillingness stems from his belief that the State and its authorities, cannot protect him from those he fears will persecute him. That inability may arise because the State and its authorities are either themselves the direct perpetrators of the feared acts of persecution, assist actively those who do them or simply turn a blind eye to the activities which the claimant fears. While there may well be other manifestations of it, these possibilities clearly demonstrate that for a claimant to be unwilling to avail himself of the protection of his country of nationality, to provide the founda-

membres et d’anciens membres de l’INLA. À son avis, la vocation terroriste générale du groupe ne signifiait pas que Ward, en tant qu’individu, était incapable de le quitter. Selon le juge MacGuigan, le «véritable fondement» de la crainte qu’avait Ward d’être persécuté était son appartenance à l’organisation, plutôt que sa mauvaise conduite à titre de membre, étant donné qu’en le condamnant à mort, l’INLA voulait, du moins en partie, l’empêcher de divulguer à l’avenir des renseignements sur les activités du groupe. Le juge a en outre fait remarquer qu’une décision que Ward était un réfugié au sens de la Convention ne l’autoriserait pas automatiquement à rester au Canada, puisqu’il serait encore assujéti aux exceptions de l’art. 19 de la Loi, relatives aux condamnations antérieures ou aux actes d’espionnage ou de subversion.

Quant à la deuxième question, soit la nécessité de la complicité de l’État dans la persécution, le juge Urie semble avoir décidé que cette complicité de l’État est une condition préalable de la «persécution» visée par la Loi. Pour appuyer cela, il a examiné les exigences de la définition que le demandeur ne puisse pas ou ne veuille pas solliciter l’aide de son État d’origine. Le juge Urie a conclu que le fait que le demandeur «ne peut» se réclamer de la protection de l’État dont il a la nationalité veut dire, à la p. 680, «littéralement [...] qu’il ne peut pas, en raison de son incapacité matérielle à le faire, même rechercher la protection de son État. Cela implique des circonstances qui échappent à sa volonté et n’est pas une notion applicable à l’espèce». En ce qui concerne le volet «absence de volonté» du critère, le juge Urie a fait observer ce qui suit, à la p. 680:

Si le demandeur de statut «ne veut» pas se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, il en ressort implicitement que sa répugnance tient à son sentiment que l’État et ses représentants sont incapables de le protéger contre ceux par qui il craint d’être persécuté. Cette répugnance peut provenir du fait que l’État et ses représentants sont les propres responsables de la persécution redoutée, qu’ils assistent ses auteurs de façon concrète ou qu’ils se contentent de ne pas faire de cas des actes redoutés par le demandeur de statut. Bien que ces exemples ne soient pas exhaustifs, ils démontrent clairement que si la répugnance du demandeur de statut à se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité

tion for a claim to be a refugee he must establish that the State cannot protect him from the persecution he fears arising, in this case, from his former membership in the INLA, i.e., he must establish that what he fears is in fact persecution as that term is statutorily and jurisprudentially understood. On that basis the involvement of the State is *sine qua non* where unwillingness to avail himself of the protection is the fact. [Emphasis in original.]

Urie J.A. found that the Board had confused the determination of persecution and ineffective protection. He also rejected the Board's finding that evidence of the lack of protection may create a presumption regarding the likelihood of persecution and the well-foundedness of any fear.

MacGuigan J.A. rejected the contention that the Board erred in its definition of persecution. In his view, the wording of s. 2(1)(a) of the Act does not necessarily import state complicity. While agreeing that "is unable" probably means literally unable, he found no reason to limit the sense of "is unwilling" to a single meaning. He stated, at pp. 697-98:

In sum, I believe that taking into account (1) the literal text of the statute, (2) the absence of any decisive Canadian precedents, and (3) the weight of international authority, the Board's interpretation of the statutory definition is the preferable one. No doubt this construction will make eligible for admission to Canada claimants from strife-torn countries whose problems arise, not from their nominal governments, but from various warring factions, but I cannot think that this is contrary to "Canada's international legal obligations with respect to refugees and . . . its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted".

In his view, then, persecution need not emanate from the state.

The third argument of the Attorney General, we saw, was that the Board erred in holding that no evidence had been presented to establish that Ward was a citizen of the United Kingdom, as well as of

doit justifier sa revendication du statut de réfugié, il doit établir que l'État ne peut le protéger contre la persécution qu'il redoute en raison, dans les présentes circonstances, de son ancienne appartenance à la INLA, c'est-à-dire qu'il doit établir que ce qu'il craint est bien la persécution au sens où la loi et la jurisprudence entendent ce terme. Sur ce fondement, la participation de l'État est une condition préalable lorsque le demandeur de statut ne veut pas se réclamer de la protection du pays visé. [Souligné dans l'original.]

Le juge Urie a conclu que la Commission avait confondu la détermination de l'existence de persécution et la protection inefficace. Il a également rejeté la conclusion de la Commission selon laquelle la preuve de l'absence de protection peut créer une présomption quant à la probabilité de la persécution et au bien-fondé de la crainte.

Le juge MacGuigan a rejeté la prétention que la Commission avait commis une erreur dans sa définition de la persécution. À son avis, le texte de l'al. 2(1)a) de la Loi n'implique pas nécessairement la complicité de l'État. Tout en convenant que, selon toute probabilité, l'expression «ne peut» signifie littéralement «est incapable», il ne voyait aucun motif de ne donner qu'un seul sens à l'expression «ne veut». Voici ce qu'il affirme, aux pp. 697 et 698:

Bref, j'estime que compte tenu (1) du libellé de la loi, (2) de l'absence de décisions canadiennes décisives faisant jurisprudence, et (3) du poids des sources doctrinales internationales, l'interprétation donnée par la Commission à la définition de la loi est celle qui est préférable. Sans aucun doute cette interprétation rendrait-elle admissibles à entrer au Canada les demandeurs de statut venant de pays déchirés par les conflits, dont les problèmes procèdent non pas de leur gouvernement nominal, mais de diverses factions ennemies, mais je ne puis croire que cela soit contraire aux «obligations légales du Canada sur le plan international et . . . (à) sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées».

À son avis, la persécution n'a donc pas à émaner de l'État.

Comme nous l'avons vu, le troisième argument du procureur général était que la Commission avait commis une erreur en statuant qu'on n'avait produit aucune preuve établissant que Ward était un

Northern Ireland and the Republic of Ireland. Ward replied that while Northern Ireland was part of the United Kingdom, he did not have an unrestricted right to live anywhere in the United Kingdom as a result of the *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (U.K.), 1984, c. 8, under which he could be refused admission because of his terrorist activities. On this question Urie J.A. cited, at p. 685, the second paragraph of Art. 1(A)(2) of the Convention, which, while “not binding upon us since it has not been incorporated into Canadian law, . . . persuasive as forming a logical construction of the Convention refugee definition”. Urie J.A. held, at p. 683, that “if it is found that he has more than one country of nationality the claimant is obliged to establish his unwillingness to avail himself of the protection of each of his countries of nationality before he can be considered to be a Convention refugee” (emphasis in original). In this respect, Urie J.A. remarked, at p. 685:

... I am of the opinion that a refugee claimant must establish that he is unable or unwilling to avail himself of all of his countries of nationality. It is the nationality of the claimant which is of prime importance. The right to live in his country of nationality becomes relevant only in the discharge of the onus on him of proving that he is unable to avail himself of the country of which he has established he is a national. [Emphasis in original.]

Not only did the Board fail to address the issue, he stated, at p. 685: “it compounded the error because it perceived that it was the Crown which had the onus of establishing ‘either the claimant’s right to live in Britain or the claimant’s right to citizenship in the United Kingdom.’” Urie J.A. noted that s. 8(1) of the Act states that the burden of proof for a person seeking to enter Canada rests on that person. On this point, MacGuigan J.A. was largely in agreement with the majority. All three judges were of the view that the issue of whether Ward could avail himself of the protection of the United Kingdom should be returned to the Board for determination.

citoyen du Royaume-Uni, ainsi que de l’Irlande du Nord et de la République d’Irlande. Ward a répondu que, même si l’Irlande du Nord faisait partie du Royaume-Uni, il ne jouissait pas du droit absolu de vivre n’importe où au Royaume-Uni en raison de la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (R.-U.), 1984, ch. 8, en vertu de laquelle il pouvait être frappé d’interdiction de séjour à cause de ses activités terroristes. Sur ce point, le juge Urie cite, à la p. 685, le deuxième alinéa de l’art. 1(A)(2) de la Convention, qui, bien que «nous ne soyons pas liés par [cet alinéa] parce qu’il n’a pas été incorporé au droit canadien, [. . .] est convaincant parce qu’il donne une interprétation logique de la définition de réfugié». Le juge Urie statue, à la p. 683, que «si l’on conclut qu’il a la nationalité de plus d’un pays, le demandeur de statut est tenu d’établir qu’il ne veut se réclamer de la protection d’aucun des pays dont il a la nationalité avant de pouvoir être considéré comme un réfugié au sens de la Convention» (souligné dans l’original). À cet égard, il fait remarquer, à la p. 685:

... j’estime que le demandeur de statut doit établir qu’il ne veut ou ne peut se réclamer d’aucun des pays dont il a la nationalité. C’est la nationalité du demandeur de statut qui est de prime importance. Son droit de vivre dans le pays dont il a la nationalité devient pertinent seulement quand il s’agit pour lui de s’acquitter de l’obligation qui lui est faite de prouver qu’il ne peut pas se réclamer du pays dont il a établi avoir la nationalité. [Souligné dans l’original.]

Non seulement la Commission n’a-t-elle pas traité de la question, a-t-il affirmé, à la p. 685, mais encore «elle a aggravé son erreur en croyant qu’il appartenait à la Couronne d’établir «le droit du demandeur de vivre en Grande-Bretagne, (ou) son droit à la citoyenneté au Royaume-Uni»». Le juge Urie a souligné que le par. 8(1) de la Loi stipule qu’il appartient à la personne désireuse d’entrer au Canada de prouver qu’elle a le droit d’y entrer. Sur ce point, le juge MacGuigan souscrivait largement à l’avis de la majorité. Les trois juges estimaient tous que la question de savoir si Ward pouvait se réclamer de la protection du Royaume-Uni devait être renvoyée à la Commission pour que celle-ci y réponde.

Issues

I propose to approach the issues raised by the parties in the following order:

A. *Persecution and State Complicity*

(a) Is the element of state complicity, either through direct persecution, collusion with the persecuting agents, or wilful blindness to the actions of the persecuting agents, a requisite element in establishing a refugee claimant's "unwillingness" to avail him- or herself of the protection of his or her country of nationality?

(b) Is a claimant considered "unable" to avail him- or herself of the protection of the state only in those circumstances where he or she is physically unable to seek out this protection?

B. *Membership in a Particular Social Group*

(a) What is the meaning of the phrase, "particular social group", as used in the definition of Convention refugee in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*.

(b) Is there any basis for the exclusion of some kinds of social groups as a result of their objectives or the unlawful methods employed by their members?

C. *Political Opinion*

Whether desertion or dissension from a politico-military organization for reasons of conscience may properly ground a claim to be a Convention refugee on the basis of a well-founded fear of persecution for reasons of political opinion.

D. *Section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*

Whether the interpretation of "Convention refugee" by the majority of the Federal Court of Appeal is consistent with s. 15 of the *Charter*.

Questions en litige

Je me propose d'aborder les questions soulevées par les parties dans l'ordre suivant:

A. *Persécution et complicité de l'État*

a) La complicité de l'État, que ce soit par le biais de la persécution directe, de la collusion avec les agents persécuteurs, ou de l'ignorance volontaire des actions des agents persécuteurs, constitue-t-elle un élément nécessaire pour établir que le demandeur du statut de réfugié «ne veut» pas se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité?

b) Doit-on considérer que le demandeur «ne peut» se réclamer de la protection de l'État que s'il est matériellement incapable de solliciter cette protection?

B. *Appartenance à un groupe social*

a) Quel est le sens de l'expression «groupe social» utilisée dans la définition du réfugié au sens de la Convention, figurant au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*?

b) Y a-t-il un motif d'exclure certains types de groupes sociaux en raison de leurs objectifs ou des méthodes illicites employées par leurs membres?

C. *Opinions politiques*

La défection ou le fait d'être en dissentiment avec une organisation politico-militaire, pour des motifs de conscience, peuvent-ils justifier une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention, lorsque le demandeur craint avec raison d'être persécuté du fait de ses opinions politiques?

D. *Article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés*

L'interprétation de l'expression «réfugié au sens de la Convention» donnée par la Cour d'appel fédérale à la majorité est-elle compatible avec l'art. 15 de la *Charte*?

E. *Double Nationality*

Where evidence establishes that a refugee claimant has more than one country of nationality, does the claimant have the burden of establishing that he or she is unwilling or unable to avail him- or herself of the protection of each country of nationality, pursuant to the definition of "Convention refugee"?

Analysis

At the outset, it is useful to explore the rationale underlying the international refugee protection regime, for this permeates the interpretation of the various terms requiring examination. International refugee law was formulated to serve as a back-up to the protection one expects from the state of which an individual is a national. It was meant to come into play only in situations when that protection is unavailable, and then only in certain situations. The international community intended that persecuted individuals be required to approach their home state for protection before the responsibility of other states becomes engaged. For this reason, James Hathaway refers to the refugee scheme as "surrogate or substitute protection", activated only upon failure of national protection; see *The Law of Refugee Status* (1991), at p. 135. With this in mind, I shall now turn to the particular elements of the definition of "Convention refugee" that we are called upon to interpret.

A. *Persecution and State Complicity*

The persecution alleged by the appellant emanates from non-state actors, the INLA; the Government of Ireland is in no way involved in it. This case, then, raises the question whether state involvement is a prerequisite to "persecution" under the definition of "Convention refugee" in the Act. The precise issues are phrased differently by the parties, but can be summarized in the following fashion. First, is there a requirement that "persecution" emanate from the state? Second, does it matter whether the claim is based on the "unable" or "unwilling" branch of the definition? In my view, the answer to both these questions is

E. *Double nationalité*

Si la preuve établit que le demandeur du statut de réfugié possède la nationalité de plus d'un pays, celui-ci doit-il établir qu'il ne veut ou ne peut se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité, conformément à la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention»?

Analyse

Il est utile d'examiner, au départ, la raison d'être du régime international de protection des réfugiés, car cela influe sur l'interprétation des divers termes à l'étude. Le droit international relatif aux réfugiés a été établi afin de suppléer à la protection qu'on s'attend à ce que l'État fournisse à ses ressortissants. Il ne devait s'appliquer que si la protection ne pouvait pas être fournie, et même alors, dans certains cas seulement. La communauté internationale voulait que les personnes persécutées soient tenues de s'adresser à leur État d'origine pour obtenir sa protection avant que la responsabilité d'autres États ne soit engagée. C'est pourquoi James Hathaway qualifie le régime des réfugiés de [TRADUCTION] «protection auxiliaire ou supplétive» fournie uniquement en l'absence de protection nationale; voir *The Law of Refugee Status* (1991), à la p. 135. Cela étant, j'examinerai maintenant les éléments particuliers de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» que nous avons à interpréter.

A. *Persécution et complicité de l'État*

La persécution alléguée par l'appellant émane d'un acteur non étatique, l'INLA; le gouvernement de l'Irlande n'est aucunement en cause. En l'espèce, il s'agit donc de savoir si la participation de l'État est une condition préalable pour «être persécuté» au sens de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» figurant dans la Loi. Les questions précises sont formulées différemment par les parties, mais elles peuvent être résumées de la façon suivante. Premièrement, la persécution doit-elle émaner de l'État? Deuxièmement, importe-t-il que la demande soit fondée sur le volet «ne peut» ou sur le volet «ne veut» de la

no. A third issue is the test for establishing a “well-founded fear of persecution” under the Act.

The respondent Attorney General, while arguing that state complicity is a prerequisite to persecution, conceded that a state’s inability to protect its citizens from persecution is sufficient state complicity to satisfy the Convention definition. She also conceded that the Government of Ireland was unable to protect the appellant. As such, the respondent confined her argument to the fact that the appellant did not establish before the tribunal that the United Kingdom was similarly unable to protect him. On the second issue, she maintained that when a claimant asserts that he or she is “unwilling” to seek the protection of his or her home state, he or she must also establish that the reason for such unwillingness is state complicity (which, it is conceded, can be extended to the state’s inability to protect). The respondent also contended that there is no such prerequisite for state complicity when the refugee asserts that he or she is “unable” to seek the protection of his or her home state. The appellant argued that the definition of persecution must be “neutral”, with no requirement for state complicity. Further, he also accepted that there is a distinction between “unable” and “unwilling”, but that a claimant’s unwillingness can relate back to persecution neutrally defined. The unwillingness, when combined with the inability of the claimant’s state to protect him or her from the persecution, will ground a refugee claim.

When one considers the arguments of the appellant and respondent, it becomes apparent that their positions are in reality almost congruent, differing only as to the point at which the inability of the state to protect becomes a necessary ingredient of the definition. The real difference between the parties is on the question of the appellant’s unwilling-

définition? À mon avis, il faut répondre à ces deux questions par la négative. La troisième question concerne le critère applicable pour établir que le demandeur «crai[nt] avec raison d’être persécuté[. . .]» au sens la Loi.

Tout en soutenant que la complicité de l’État est une condition préalable de la persécution, l’intimé le procureur général a concédé que l’incapacité de l’État de protéger ses citoyens contre la persécution est une complicité suffisante pour satisfaire aux exigences de la définition de la Convention. Il a également concédé que le gouvernement de l’Irlande était incapable de protéger l’appelant. Cela étant, l’intimé a limité son argumentation au fait que l’appelant n’avait pas établi devant le tribunal que le Royaume-Uni était également incapable de le protéger. Quant à la deuxième question, il a maintenu que, lorsqu’un demandeur affirme qu’il «ne veut» pas solliciter la protection de son État d’origine, il doit également établir que c’est à cause de la complicité de l’État (ce qui, concède-t-on, peut comprendre l’incapacité de l’État d’assurer la protection). L’intimé a également soutenu que la complicité de l’État n’est pas une condition préalable lorsque le réfugié affirme qu’il «ne peut» solliciter la protection de son État d’origine. L’appelant a affirmé que la définition de la persécution doit être «neutre» et ne comporter aucune exigence de complicité de l’État. Il a reconnu, en outre, qu’il existe une distinction entre «ne peut» et «ne veut», mais que l’absence de volonté du demandeur peut se rapporter à la persécution au sens neutre. L’absence de volonté du demandeur, conjuguée à l’incapacité de son État d’origine de le protéger contre la persécution, justifie une revendication du statut de réfugié.

Il ressort de l’examen des arguments invoqués par l’appelant et par l’intimé que leurs positions respectives sont en réalité presque identiques et qu’elles ne diffèrent qu’en ce qui concerne le moment où l’incapacité de l’État d’assurer la protection devient un élément nécessaire de la définition. Le point sur lequel les parties divergent vraiment concerne l’absence de volonté de l’appelant de retourner en Grande-Bretagne ou en Irlande,

ness to return to Great Britain as well as Ireland, a matter that is discussed later as a separate issue.

The intervener Council for Refugees agrees that the Convention definition does require a claimant to demonstrate an inability by his or her state to protect from non-governmental acts of persecution. It contends that this is inherent in the definition rather than a question arising from the term "unwilling". It argues that "unable" and "unwilling" refer only to the refugee claimant's situation outside the country, vis-à-vis the consular officials of his or her home country.

The United Nations High Commissioner for Refugees intervened to argue that the distinction between "unable" and "unwilling" is irrelevant to this appeal, that there is no requirement for state complicity in the definition, and that the proper focus should be on whether the claimant, because of the state's inability to protect, is "unable" or "unwilling" to seek the protection of the authorities in his or her home state. The High Commissioner also endorses the position of the Board that the absence of protection may create a sufficient evidentiary basis for a presumption of a well-founded fear by the claimant. For its part, the Board intervened to argue against any state complicity requirement, maintaining instead that the interpretation of the "Convention refugee" definition should be flexible enough to allow the Board to respond on a case by case basis, given the variety of conditions in the contemporary world that give rise to refugee movements.

In sum, the parties, including the respondent, appear to be unanimous in concluding that the court below was wrong to suggest that the claimant's fear must emanate from the state. As well, there is substantial agreement that a state's inability to protect is an integral component of the notion of a Convention refugee, although the parties differ as to the point in the analysis at which such component is injected into the definition. I find that the consensus reached by the parties is

une question que nous examinerons séparément plus loin.

L'intervenant le Conseil pour les réfugiés convient que la définition de la Convention exige qu'un demandeur démontre que son État d'origine est incapable de le protéger contre les actes non gouvernementaux de persécution. Il soutient que cela est inhérent à la définition et ne découle pas de l'existence de l'expression «ne veut». Il affirme que les expressions «ne peut» et «ne veut» visent uniquement la situation du demandeur du statut de réfugié hors du pays, par rapport aux représentants consulaires de son pays d'origine.

Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés est intervenu pour soutenir que la distinction entre les expressions «ne peut» et «ne veut» n'est pas pertinente dans ce pourvoi, que la définition n'exige pas la complicité de l'État et qu'il convient de se concentrer sur la question de savoir si le demandeur «ne peut» ou «ne veut», à cause de l'incapacité de l'État de le protéger, solliciter la protection des autorités de son État d'origine. Le Haut commissariat approuve également la position de la Commission, selon laquelle l'absence de protection peut créer un fondement de preuve suffisant pour une présomption de crainte justifiée de la part du demandeur. De son côté, la Commission est intervenue pour affirmer que la complicité de l'État n'est pas nécessaire, et a plutôt maintenu que l'interprétation de l'expression «réfugié au sens de la Convention» devrait être suffisamment souple pour lui permettre de trancher chaque affaire sur une base individuelle, compte tenu des diverses circonstances qui, dans le monde contemporain, donnent lieu aux mouvements de réfugiés.

En somme, les parties, y compris l'intimé, semblent conclure à l'unanimité que le tribunal d'instance inférieure a commis une erreur en laissant entendre que la crainte du demandeur doit émaner de l'État. De même, on s'entend essentiellement pour dire que l'incapacité de l'État d'assurer la protection fait partie intégrante de la notion de réfugié au sens de la Convention, bien qu'il y ait une divergence d'opinions entre les parties quant au moment, dans l'analyse, où cet élément est

substantially correct. As will be apparent, the majority of the court below would appear to be isolated in its views on state complicity. The majority placed undue emphasis on the distinction between “unwilling” and “unable” in this case.

It is perhaps useful to begin by returning to the text in question:

2. (1) . . .

“Convention refugee” means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country;

The section appears to focus the inquiry on whether there is a “well-founded fear”. This is the first point the claimant must establish. All that follows must be “by reason of” that fear. The first category requires the claimant to be outside the country of nationality by reason of that fear and unable to avail him- or herself of its protection. The second requires that the claimant be both outside the country of nationality and unwilling to avail him- or herself of its protection, by reason of that fear. Thus, regardless of the category under which the claimant falls, the focus is on establishing whether the fear is “well-founded”. It is at this stage that the state’s inability to protect should be considered. The test is in part objective; if a state is able to protect the claimant, then his or her fear is not, objectively speaking, well-founded. Beyond this point, I see nothing in the text that requires the state to be complicit in, or be the source of, the persecution in question.

incorporé dans la définition. Je conclus que le consensus auquel les parties sont arrivées est essentiellement juste. Comme on pourra le constater, la Cour d’appel fédérale à la majorité semblerait la seule à avoir ces opinions sur la complicité de l’État. La cour à la majorité a trop mis l’accent sur la distinction entre «ne veut» et «ne peut» en l’es-
pèce.

Il peut être utile de commencer par revenir au texte en question:

2. (1) . . .

«réfugié au sens de la Convention» désigne toute personne qui, craignant avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

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

b) qui, si elle n’a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner;

La disposition semble mettre l’accent sur la question de savoir si le demandeur «craint avec raison» d’être persécuté. C’est le premier point que le demandeur doit établir. Tout ce qui vient après doit être «du fait de cette crainte». Le demandeur qui fait partie de la première catégorie doit, du fait de cette crainte, se trouver hors du pays dont il a la nationalité et doit être incapable de se réclamer de la protection de ce pays. Le demandeur qui fait partie de la deuxième catégorie doit être à la fois hors du pays dont il a la nationalité et ne pas vouloir se réclamer de la protection de ce pays, du fait de cette crainte. Par conséquent, quelle que soit la catégorie dont le demandeur fait partie, il s’agit d’établir s’il craint «avec raison» d’être persécuté. C’est à ce stade que l’incapacité de l’État d’assurer la protection devrait être prise en considération. Le critère est en partie objectif; si un État est capable de protéger le demandeur, alors, objectivement, ce dernier ne craint pas avec raison d’être persécuté. À part cela, je ne vois rien dans le texte qui exige que l’État soit le complice, ou l’auteur, de la persécution en question.

State Complicity

My conclusion that state complicity in persecution is not a pre-requisite to a valid refugee claim is reinforced by an examination of the history of the provision, the prevailing authorities, and academic commentary. On the first point, the parties argue that there is no evidence in the drafting history, the *Travaux préparatoires*, suggesting that persecution was linked to state action. The draft proposed by the United States delegate mentions only the omission of "person[s] who leave... or ha[ve] left [their] country of nationality or of former habitual residence for reasons of purely personal convenience" from the definition of "Convention refugee"; see UN doc. E/AC.32/L.4 (January 18, 1950), paragraph B., at p. 3. The revised draft proposed by the United Kingdom did not qualify the word "persecution" in any way, though it did make reference to state authorities in requiring that the claimant "does not wish to return to that country for good and sufficient reason or is not allowed by the authorities of that country to return there"; see UN doc. E/AC.32/L.2/Rev. 1 (January 19, 1950). The omission of a reference to state action does not tell us much, however. The question was apparently never discussed, and the text does not reveal that any link to state action is required.

While the drafting history of the Convention may not go far in justifying the exclusion of state complicity from the interpretation of "Convention refugee", other sources provide more convincing support. A much-cited guide on this question is paragraph 65 of the UNHCR *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* ("UNHCR Handbook"). While not formally binding on signatory states, the Handbook has been endorsed by the states which are members of the Executive Committee of the UNHCR, including Canada, and has been relied upon by the courts of

Complicité de l'État

Ma conclusion que la complicité de l'État dans la persécution n'est pas une condition préalable de la validité d'une revendication du statut de réfugié est renforcée par l'examen de l'historique de la disposition, de la jurisprudence dominante, ainsi que de la doctrine. Sur le premier point, les parties soutiennent que rien dans l'historique de la rédaction de la disposition, à savoir les *Travaux préparatoires*, ne laisse entendre que la persécution doit être reliée à une action de l'État. L'avant-projet proposé par le délégué des États-Unis mentionne uniquement que la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» ne fait pas état des «personnes qui quittent ou ont quitté le pays dont elles ont la nationalité ou dans lequel elles avaient leur résidence habituelle, pour des raisons d'intérêt purement personnel»; voir le doc. des Nations Unies E/AC.32/L.4 (18 janvier 1950), paragraphe B, à la p. 3. L'avant-projet révisé qui a été proposé par le Royaume-Uni ne restreignait aucunement la portée du mot «persécution», même s'il faisait mention des autorités étatiques en exigeant que le demandeur «ne veu[ille] pas [...] retourner [dans ce pays] pour des raisons valables et suffisantes, ou bien [ne soit] pas autorisé [...] à y rentrer par les autorités de ce pays»; voir le doc. des Nations Unies E/AC.32/L.2/Rev. 1 (19 janvier 1950). L'omission de la mention de l'action de l'État ne nous apprend toutefois pas grand-chose. La question n'a apparemment jamais été débattue et le texte ne montre pas qu'il doit y avoir un lien avec l'action de l'État.

L'historique de la rédaction de la Convention ne permet peut-être pas vraiment de justifier l'exclusion de la complicité de l'État de l'interprétation de l'expression «réfugié au sens de la Convention», mais d'autres sources étayaient cette exclusion d'une façon plus convaincante. Sur ce point, on cite souvent le paragraphe 65 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* du HCNUR («Guide du HCNUR»). Bien qu'il ne lie pas officiellement les États signataires, ce guide a été approuvé par les États membres du comité exécutif du HCNUR,

signatory states. Paragraph 65 of the UNHCR Handbook reads:

65. Persecution is normally related to action by the authorities of a country. It may also emanate from sections of the population that do not respect the standards established by the laws of the country concerned. A case in point may be religious intolerance, amounting to persecution, in a country otherwise secular, but where sizeable fractions of the population do not respect the religious beliefs of their neighbours. Where serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection. [Emphasis added.]

The position reflected in the UNHCR Handbook, therefore, is that acts by private citizens, when combined with state inability to protect, constitute "persecution".

The absence of a state complicity requirement has also been endorsed by academics; see Job van der Veen, "Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of 'Persecution' in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions" (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167, at p. 172; J. Hathaway, *supra*, at p. 127; Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (1983), at p. 42; Patricia Hyndman, "The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants" (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49, at p. 67; Douglas Gross, "The Right of Asylum Under United States Law" (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125, at p. 1139; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), at p. 191.

Canadian decisions reflect the growing consensus that state complicity is not necessary. Two recent cases in the Federal Court of Appeal should be noted. First, in *Rajudeen v. Minister of Employment and Immigration* (1984), 55 N.R. 129, the court seems to suggest that a state's inability to protect is a sub-set of state complicity. The case

dont le Canada, et les tribunaux des États signataires se sont fondés sur lui. Le paragraphe 65 du Guide du HCNUR est ainsi rédigé:

65. On entend normalement par persécution une action qui est le fait des autorités d'un pays. Cette action peut également être le fait de groupes de la population qui ne se conforment pas aux normes établies par les lois du pays. À titre d'exemple, on peut citer l'intolérance religieuse, allant jusqu'à la persécution, dans un pays par ailleurs laïc mais où d'importantes fractions de la population ne respectent pas les convictions religieuses d'autrui. Lorsque des actes ayant un caractère discriminatoire grave ou très offensant sont commis par le peuple, ils peuvent être considérés comme des persécutions s'ils sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace. [Je souligne.]

La position qui ressort du Guide du HCNUR est donc que les actes des particuliers constituent de la «persécution» lorsqu'ils viennent s'ajouter à l'incapacité de l'État d'assurer la protection.

Le fait que la complicité de l'État n'est pas nécessaire a également été approuvé par les auteurs de doctrine; voir Job van der Veen, «Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of 'Persecution' in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions» (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167, à la p. 172; J. Hathaway, *op. cit.*, à la p. 127; Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (1983), à la p. 42; Patricia Hyndman, «The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants» (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49, à la p. 67; Douglas Gross, «The Right of Asylum Under United States Law» (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125, à la p. 1139; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), à la p. 191.

Il ressort de la jurisprudence canadienne que l'on s'accorde de plus en plus pour dire que la complicité de l'État n'est pas nécessaire. Il y a lieu de noter deux arrêts récents de la Cour d'appel fédérale. En premier lieu, dans *Rajudeen c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1984), 55 N.R. 129, la cour semble laisser entendre que

involved a refugee claimant from Sri Lanka, who was persecuted by other citizens because of his religious convictions. The police were largely indifferent to this persecution. Heald J.A., writing for the majority, found that persecution need not be at the hands of state agents. As for “unwillingness”, he found that the police indifference justified the claimant’s reluctance to seek their protection. Stone J.A. concurred, stating at p. 135:

Obviously, an individual cannot be considered a “Convention refugee” only because he has suffered in his homeland from the outrageous behaviour of his fellow citizens. To my mind, in order to satisfy the definition the persecution complained of must have been committed or been condoned by the state itself and consist either of conduct directed by the state toward the individual or in it knowingly tolerating the behaviour of private citizens, or refusing or being unable to protect the individual from such behaviour.

As I understand him, Stone J.A. argues that there must be state complicity, but that concept is broadly defined to include a state’s inability to protect its citizens from private persecution.

The facts of the second case, *Surujpal v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 60 N.R. 73, are somewhat similar. There the claimants claimed to have been persecuted by non-state agents because they were members of the opposition. They sought assistance from the police, and were refused. In an oral judgment, MacGuigan J.A. stressed the “police complicity” in the persecution. The majority in the present case seized upon this phrase as evidence that the proper test is state involvement in the persecution. However, MacGuigan J.A. observed that his statement in *Surujpal* was made in the context of the facts before him, and he appears to suggest that he was not attempting to elucidate a test, but was simply describing the conduct in that case. For him “state

l’incapacité de l’État d’assurer la protection est un aspect de la complicité de l’État. L’affaire mettait en cause un demandeur du statut de réfugié du Sri Lanka qui était persécuté par d’autres citoyens à cause de ses convictions religieuses. La police était largement indifférente à cette persécution. Le juge Heald a conclu, au nom de la majorité, que la persécution n’a pas à être le fait d’agents de l’État. Quant à l’«absence de volonté», il a conclu que l’indifférence de la police justifiait la réticence du demandeur à solliciter sa protection. Le juge Stone, qui a souscrit à cet avis, déclare, à la p. 135:

De toute évidence, une personne ne peut être considérée comme un «réfugié au sens de la Convention» seulement parce qu’elle a subi des mauvais traitements de la part de ses concitoyens dans son pays. Selon moi, il faut, pour satisfaire à la définition, que la persécution dont on se plaint ait été commise ou tolérée par l’État lui-même, et qu’elle se traduise par des actes commis par l’État contre un particulier ou par la tolérance dont l’État fait preuve sciemment à l’égard de la conduite de certains de ses citoyens, ou par son refus de protéger un particulier contre cette conduite, ou son incapacité à le faire.

Si je comprends bien, le juge Stone soutient qu’il doit y avoir complicité de l’État, mais ce concept est largement défini de façon à inclure l’incapacité de l’État de protéger le citoyen contre la persécution privée.

Les faits de la seconde affaire, *Surujpal c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1985), 60 N.R. 73, sont quelque peu similaires. Dans cette affaire, les demandeurs alléguaient avoir été persécutés par des agents non étatiques parce qu’ils étaient membres de l’opposition. Ils ont sollicité l’aide de la police qui a refusé. Dans un jugement oral, le juge MacGuigan a mis l’accent sur la «complicité de la police» dans la persécution. En l’espèce, la cour à la majorité s’est servi de cette expression pour prouver que le critère approprié est la participation de l’État à la persécution. Toutefois, le juge MacGuigan a fait remarquer que dans l’arrêt *Surujpal*, il avait fait cette affirmation dans le contexte des faits dont il était saisi, et il semble laisser entendre qu’il ne tentait pas d’élucider un critère, mais qu’il décrivait simplement la conduite adoptée dans cette affaire. Selon lui, la

complicity” also appears to be sufficiently broad to encompass the state’s inability to protect.

This approach is confirmed by the court’s recent ^a judgment in *Zalzali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 605, where Décaré J.A. bases his reasons on the inability of the state to protect. In doing so, Décaré J.A. endorsed the position articulated in paragraph 65 ^b of the UNHCR Handbook. I shall canvass this decision in more detail later.

The jurisprudence in the United States, which is also a party to the Convention, also supports the interpretation that “a well-founded fear of persecution” includes the actions of non-governmental persecutors where the state cannot or will not protect the claimant from those actions. In *McMullen v. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (9th Cir. 1981), at p. 1315, the Court of Appeal interpreted “likelihood of persecution” in the context of deciding whether a deserter from the Provisional IRA was deportable. The court found the concept to include “[p]ersecution by the government or by a group which the government is unable to control”. This principle was reiterated in *Artiga Turcios v. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (9th Cir. 1987), at p. 723; *Arteaga v. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (9th Cir. 1988), at p. 1231; and *Estrada-Posadas v. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (9th Cir. 1991), at p. 919.

The international community was meant to be a forum of second resort for the persecuted, a “surrogate”, approachable upon failure of local protection. The rationale upon which international refugee law rests is not simply the need to give shelter to those persecuted by the state, but, more widely, to provide refuge to those whose home state cannot or does not afford them protection from persecution. The former is, of course, comprised in the latter, but the drafters of the Convention had the latter, wider purpose in mind. The state’s inability to protect the individual from persecution founded on ^j

«complicité de l’État» semble également être suffisamment large pour englober l’incapacité de l’État d’assurer la protection.

Ce point de vue est confirmé par l’arrêt récent de la Cour d’appel fédérale, *Zalzali c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1991] 3 C.F. 605, où le juge Décaré fonde ses motifs sur l’incapacité de l’État d’assurer la protection. Ce faisant, le juge Décaré a endossé le point de vue énoncé au paragraphe 65 du Guide du HCNUR. J’examinerai cette décision plus à fond ci-dessous.

La jurisprudence des États-Unis, qui sont également partie à la Convention, étaye également l’interprétation selon laquelle l’expression «craignant avec raison d’être persécutée» vise les actions de persécuteurs non gouvernementaux lorsque l’État ne peut pas ou ne veut pas protéger le demandeur contre ces actions. Dans *McMullen c. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (9th Cir. 1981), à la p. 1315, la Cour d’appel a interprété l’expression [TRADUCTION] «probabilité de persécution» lorsqu’il s’est agi de déterminer si un déserteur de l’IRA provisoire était passible d’expulsion. La cour a conclu que le concept comprenait la [TRADUCTION] «[p]ersécution par le gouvernement ou par un groupe que le gouvernement est incapable de contrôler.» Ce principe a été réitéré dans *Artiga Turcios c. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (9th Cir. 1987), à la p. 723, *Arteaga c. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (9th Cir. 1988), à la p. 1231, et *Estrada-Posadas c. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (9th Cir. 1991), à la p. 919.

La communauté internationale était destinée à servir de tribune de second ressort pour le persécuté, de «substitut» auquel celui-ci pourrait s’adresser à défaut de protection locale. Le droit international relatif aux réfugiés ne repose pas simplement sur la nécessité d’abriter ceux qui sont persécutés par l’État, mais, d’une façon plus générale, sur celle de donner asile à ceux auxquels l’État d’origine ne peut pas fournir ou ne fournit pas de protection contre la persécution. Il va sans dire que le premier objectif est compris dans le dernier, mais c’est le dernier objectif plus général que les rédacteurs de la Convention avaient à l’esprit. L’incapacité de l’État de protéger l’individu

one of the enumerated grounds constitutes failure of local protection.

I, therefore, conclude that persecution under the Convention includes situations where the state is not in strictness an accomplice to the persecution, but is simply unable to protect its citizens.

Unable/Unwilling

I now turn to the second question. I would agree with the court below that "unable" and "unwilling" have different meanings, which are fairly apparent on their face. One can say that "unable" means physically or literally unable, and that "unwilling" simply means that protection from the state is not wanted for some reason, though not impossible. This would, at first sight, seem to be a clear distinction, but as we shall see it has become somewhat blurred.

There is some evidence from the *Travaux préparatoires* on the development of the distinction between the two concepts. The Report of the *Ad Hoc* Committee on Statelessness and Related Problems, February 16, 1950 (U.N. Doc. E/1618 and Corr. 1), contained a draft Convention which included a definition of "refugee" that was conceptually similar to the current definition. However, the draft version linked "unwilling" with claimants who were entitled to seek the protection of their state, whereas "unable" was used in connection with stateless individuals. The Committee commented as follows (at p. 415 of the *Travaux préparatoires*):

The Committee agreed that for the purposes of this sub-paragraph . . . and therefore for the draft convention as a whole, "unable" refers primarily to stateless refugees but includes also refugees possessing a nationality who are refused passports or other protection by their own government. "Unwilling" refers to refugees who refuse to accept the protection of the government of their nationality.

contre la persécution fondée sur l'un des motifs énumérés constitue une absence de protection locale.

^a Par conséquent, je conclus que la persécution au sens de la Convention comprend les cas où l'État n'est pas strictement complice de la persécution, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens.

^b

Les expressions «ne peut» et «ne veut»

J'examinerai maintenant la deuxième question. Je serais d'accord avec la Cour d'appel fédérale pour dire que les expressions «ne peut» et «ne veut» ont des sens différents qui sont, de prime abord, passablement évidents. On peut dire que, par «ne peut», on entend matériellement ou littéralement incapable, et que «ne veut» signifie simplement que, pour une raison quelconque, la protection de l'État n'est pas recherchée, même s'il n'est pas impossible de l'obtenir. À première vue, cette distinction semblerait claire, mais comme nous le verrons, elle s'est quelque peu estompée.

^c Les *Travaux préparatoires* montrent jusqu'à un certain point comment s'est établie la distinction entre les deux concepts. Le rapport du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes, 16 février 1950 (doc. des Nations Unies E/1618), contenait un avant-projet de Convention qui comprenait une définition du mot «réfugié» conceptuellement similaire à la définition actuelle. Toutefois, la version préliminaire établissait un lien entre l'expression «ne veut» et les demandeurs qui avaient le droit de solliciter la protection de leur État, alors que l'expression «ne peut» visait les apatrides. Le comité a fait remarquer ceci (à la p. 12 du rapport):

^d Le Comité a décidé que dans cet alinéa [. . .] et, par conséquent, dans tout le texte de la Convention, les mots «qui ne peut» se rapportent d'abord aux réfugiés apatrides, mais visent également les réfugiés qui ont une nationalité et auxquels leur gouvernement refuse un passeport ou toute autre protection. Les mots «qui ne veut» se rapportent aux réfugiés qui refusent d'accepter la protection du gouvernement du pays dont ils ont la nationalité.

This has generally been taken as creating a distinction between refugees with a nationality and those who are stateless; see Goodwin-Gill, *supra*, at p. 25, n. 23. But when the definition was revised to its current form, “unable” was used in connection with both nationals and stateless persons. The Board argues that this revision demonstrates that the term “unable” can apply to those with a nationality, and that the distinction between “unable” and “unwilling” has become blurred. Indeed, this argument is supported by the commentary in the UNHCR Handbook, paragraphs 98-100:

98. Being *unable* to avail himself of such protection implies circumstances that are beyond the will of the person concerned. There may, for example, be a state of war, civil war or other grave disturbance, which prevents the country of nationality from extending protection or makes such protection ineffective. Protection by the country of nationality may also have been denied to the applicant. Such denial of protection may confirm or strengthen the applicant's fear of persecution, and may indeed be an element of persecution.

99. What constitutes a refusal of protection must be determined according to the circumstances of the case. If it appears that the applicant has been denied services (e.g., refusal of a national passport or extension of its validity, or denial of admittance to the home territory) normally accorded to his co-nationals, this may constitute a refusal of protection within the definition.

100. The term *unwilling* refers to refugees who refuse to accept the protection of the Government of the country of their nationality. It is qualified by the phrase “owing to such fear”. Where a person is willing to avail himself of the protection of his home country, such willingness would normally be incompatible with a claim that he is outside that country “owing to well-founded fear of persecution”. Whenever the protection of the country of nationality is available, and there is no ground based on well-founded fear for refusing it, the person concerned is not in need of international protection and is not a refugee. [Emphasis in original.]

This would appear to be an entirely reasonable reading of the current definition. With respect to “unable”, it would appear that physical or literal

Cette remarque a généralement été interprétée comme créant une distinction entre les réfugiés ayant une nationalité et les apatrides; voir Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 25, n. 23. Cependant, lorsque la définition a été remplacée par la définition actuelle, l'expression «ne peut» a été employée à l'égard tant des ressortissants que des apatrides. La Commission soutient que cela montre que l'expression «ne peut» peut s'appliquer aux personnes qui ont une nationalité et que la distinction entre les expressions «ne peut» et «ne veut» s'est estompée. En fait, cet argument est étayé par ce qu'on affirme aux paragraphes 98 à 100 du Guide du HCNUR:

98. Lorsqu'il *ne peut* se réclamer de cette protection, cela tient à des circonstances indépendantes de sa volonté. Il peut y avoir, par exemple, un état de guerre, une guerre civile ou d'autres troubles graves qui empêchent le pays dont l'intéressé a la nationalité de lui accorder sa protection ou qui rendent cette protection inefficace. La protection du pays dont l'intéressé a la nationalité peut également lui avoir été refusée. Ce refus de protection peut confirmer ou accroître la crainte qu'a l'intéressé d'être persécuté et peut même constituer en soi un élément de persécution.

99. Ce qu'il faut entendre par refus de protection doit être déterminé selon les circonstances de l'affaire. S'il apparaît que l'intéressé s'est vu refuser le bénéfice de certains droits ou prestations (par exemple la délivrance d'un passeport national ou la prorogation de ce passeport ou, l'admission sur le territoire national) qui sont normalement accordés à ses compatriotes, cela peut constituer un refus de protection au sens de la définition.

100. Les mots «*ne veut*» s'appliquent au réfugié qui refuse d'accepter la protection du gouvernement du pays dont il a la nationalité. Ils sont explicités par les mots «du fait de cette crainte». Lorsqu'une personne accepte de se réclamer de la protection de son pays, cette acceptation est normalement incompatible avec le fait de se trouver hors de son pays par crainte d'être persécuté. Chaque fois qu'il est admis à bénéficier de la protection du pays dont il a la nationalité, et qu'il n'a aucune raison, fondée sur une crainte justifiée, de refuser cette protection, l'intéressé n'a pas besoin de la protection internationale et n'est pas un réfugié. [En italique dans l'original.]

Cela semblerait être une interprétation tout à fait raisonnable de la définition actuelle. En ce qui concerne l'expression «ne peut», il semblerait que

impossibility is one means of triggering the definition, but it is not the only way. Thus ineffective state protection is encompassed within the concept of “unable” and “unwilling”, and I am left with the conclusion that the appellant here could have pursued his claim under either category. As such, the distinctions made in the court below were really of no great importance for the purposes of this case.

The majority in the court below, although somewhat unclear on the point, appeared to suggest that “unable” requires no state complicity, but that “unwilling” does. This dichotomy is not, in my view, supported by text of the section or the relevant authorities. As MacGuigan J.A. noted in dissent, the distinction begs the real question of what state complicity means. As we have seen, all parties agree at a minimum that state complicity encompasses an inability to protect. Thus, even if the Court of Appeal’s dichotomy were supportable, it would not preclude the appellant’s refugee claim.

The Court of Appeal again considered the dichotomy in *Zalzali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*. That case involved a Lebanese national claiming fear of persecution from one of the various warring militias in that country. His persecutors were thus not agents of the state. Nonetheless, the Court of Appeal ruled that he fell within the definition of a “refugee”. The court there accepted the dichotomy between “unable” and “unwilling” as used in its judgment in the present case and concluded that state complicity was a *sine qua non* of persecution only under the latter term. The court further found that the claimant was “unable” to seek the protection of the Lebanese government, as that government had quite literally ceased to exist during Lebanon’s civil war.

l’impossibilité matérielle ou littérale soit une façon de déclencher l’application de la définition, mais que ce ne soit pas la seule façon de le faire. Ainsi, la protection inefficace de l’État est visée par les volets «ne peut» et «ne veut» de la définition et je n’ai plus qu’à conclure que l’appelant ici en cause aurait pu faire sa revendication sous un volet ou l’autre. Cela étant, les distinctions qui ont été faites devant la Cour d’appel fédérale n’avaient pas vraiment beaucoup d’importance aux fins de la présente affaire.

Bien qu’ils soient demeurés quelque peu ambigus sur ce point, les juges formant la majorité de la Cour d’appel fédérale ont paru laisser entendre que l’expression «ne peut» ne requiert pas la complicité de l’État, tandis que l’expression «ne veut» la requiert. À mon avis, cette dichotomie n’est pas étayée par le texte de la disposition ou par les ouvrages et arrêts pertinents. Comme le juge MacGuigan l’a fait remarquer en dissidence, la distinction élude la véritable question de savoir ce que signifie la complicité de l’État. Comme nous l’avons vu, toutes les parties conviennent au moins que la complicité de l’État englobe l’incapacité d’assurer la protection. Donc, même si la dichotomie mentionnée par la Cour d’appel était soutenable, cela n’empêcherait pas l’appelant de revendiquer le statut de réfugié.

Dans *Zalzali c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, précité, la Cour d’appel a de nouveau examiné la dichotomie. Cette affaire concernait un ressortissant libanais qui disait craindre d’être persécuté par l’une des diverses milices opposées de ce pays. Les persécuteurs n’étaient donc pas des agents de l’État. Néanmoins, la Cour d’appel a décidé que l’appelant était visé par la définition du mot «réfugié». La cour y a retenu la dichotomie «ne peut» et «ne veut», utilisée dans le jugement qu’elle a prononcé en l’espèce, et a conclu que la complicité de l’État n’était une condition préalable de la persécution qu’en vertu de la dernière expression. La cour a en outre conclu que le demandeur «ne pouvait pas» solliciter la protection du gouvernement libanais, étant donné que ce dernier avait presque littéralement cessé d’exister pendant la guerre civile au Liban.

Décary J.A., writing for the court, concluded at p. 611 that there can be persecution within the meaning of the Act where there is no form of guilt, complicity or participation by the state. His conclusions are largely stated in the context of the “unable” branch of the definition, in deference to its judgment in the present case. However, there are hints in his reasons that he would be willing to apply the same analysis to the “unwilling” branch of the section. He notes that Court of Appeal’s reasons in the present case should be applied “with the utmost caution”, and his conclusions on state complicity are stated initially without reference to the dichotomy between “unwilling” and “unable”. Indeed, much of his reasoning is not grounded in the dichotomy.

Décary J.A. draws on a variety of sources to conclude that persecution can arise from one’s fellow nationals, when the government is unable to protect the victim against what they are doing. I am persuaded by the reasoning of these authorities that there is no requirement for state complicity in the Act.

The Council for Refugees and the Board argued, convincingly in my view, that there is simply no need for a judicial gloss of the meaning of “unwilling” and “unable”. As the Council argued, there is a clear distinction between the state’s being unable to protect its citizens while they are situated in that state (which is considered in the “fear of persecution” analysis) and the individual’s being “unable” to avail him- or herself of that protection, which refers to the relationship between the individual and the state outside the country.

Whether the claimant is “unwilling” or “unable” to avail him- or herself of the protection of a country of nationality, state complicity in the persecution is irrelevant. The distinction between these two branches of the “Convention refugee” definition resides in the party’s precluding resort to state protection: in the case of “inability”, protection is denied to the claimant, whereas when the claimant is “unwilling”, he or she opts not to approach the state by reason of his or her fear on an enumerated

Le juge Décary a conclu, au nom de la cour, à la p. 611, qu’il peut y avoir persécution au sens de la Loi en l’absence de toute forme de culpabilité, de complicité ou de participation de l’État. Ses conclusions sont en bonne partie formulées dans le contexte du volet «ne peut» de la définition, eu égard au jugement qu’il a prononcé en l’espèce. Toutefois, dans ses motifs, le juge laisse entendre qu’il serait disposé à appliquer la même analyse au volet «ne veut» de la disposition. Il fait remarquer que les motifs prononcés par la Cour d’appel en l’espèce devraient être appliqués «avec infiniment de prudence» et il énonce initialement ses conclusions concernant la complicité de l’État sans faire mention de la dichotomie «ne veut» et «ne peut». En fait, une grande partie de son raisonnement n’est pas fondée sur cette dichotomie.

Le juge Décary s’inspire de diverses sources pour conclure que la persécution peut être le fait de compatriotes lorsque le gouvernement est incapable de protéger la victime contre les actes de ces derniers. Le raisonnement suivi dans ces arrêts me persuade que la Loi n’exige pas la complicité de l’État.

Le Conseil pour les réfugiés et la Commission ont soutenu, d’une façon convaincante à mon avis, qu’il est tout simplement inutile de donner un éclat judiciaire aux expressions «ne veut» et «ne peut». Comme le Conseil l’a soutenu, il existe une distinction claire entre le fait que l’État ne peut pas protéger ses citoyens pendant qu’ils se trouvent sur son territoire (ce qui est examiné dans l’analyse sur la «crainte d’être persécuté») et le fait que la personne en cause «ne peut» se réclamer de cette protection, ce qui visent les relations hors du pays entre cette personne et l’État.

La complicité de l’État dans la persécution n’est pas pertinente, peu importe que le demandeur «ne veuille» ou «ne puisse» se réclamer de la protection d’un pays dont il a la nationalité. La distinction entre ces deux volets de la définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention» réside dans la partie qui écarte le recours à la protection de l’État: dans le cas de «ne peut», la protection est refusée au demandeur, tandis que si ce dernier «ne veut» pas, il choisit de ne pas s’adresser à l’État en

basis. In either case, the state's involvement in the persecution is not a necessary consideration. This factor is relevant, rather, in the determination of whether a fear of persecution exists.

Test for Determining Fear of Persecution

In the court below, Urie J.A. appears to have taken greatest exception to the linkages made by the Board between various concepts inherent in the definition. Specifically, the Board linked the claimant's unwillingness to the state's inability to protect, and tied the former concept to the well-foundedness of the fear of persecution. These appear to be unobjectionable propositions. The problem for Urie J.A. arose from the Board's conclusion that a lack of state protection creates a presumption of persecution and well-foundedness of the claimant's fears. Although not cited, the Board's expression of this presumption is taken almost verbatim from Goodwin-Gill, *supra*, at p. 38.

Urie J.A. appears to have concluded that the Board erred by making some sort of algebraic link between the various propositions advanced, thereby engaging in a process of circular reasoning. In his view, the Board developed a causative relationship between the claimant's unwillingness and persecution, by linking both concepts to the issue of whether the claimant's fear is well-founded. However, in *Zalzali* Décary J.A. had occasion to comment on his colleague's concerns, at p. 610, as follows:

In *Ward*, at page 680, Urie, J.A., said it was important to avoid confusing "the determination of persecution and ineffective protection" and that "the two concepts must be addressed and satisfied independently" but, if I understand his conclusion correctly, as indicated at p. 681, he was anxious to avoid as a matter of fact having one (ineffective protection) serve as a presumption in favour of the other (persecution). I do not think he meant to say that these two concepts could not be inter-

raison de la crainte qu'il éprouve pour un motif énuméré. Dans un cas comme dans l'autre, la participation de l'État à la persécution n'est pas une considération nécessaire. Ce facteur est plutôt pertinent pour déterminer s'il existe une crainte de persécution.

Critère applicable pour déterminer l'existence d'une crainte de persécution

En Cour d'appel fédérale, le juge Urie semble s'être opposé d'une façon toute particulière aux liens établis par la Commission entre les diverses notions inhérentes à la définition. Plus précisément, la Commission a relié l'absence de volonté du demandeur à l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, et a rattaché la première notion au bien-fondé de la crainte de persécution. Ce sont, semble-t-il, des propositions auxquelles on ne peut trouver à redire. Selon le juge Urie, le problème découlait de la conclusion de la Commission selon laquelle l'absence de protection de l'État crée une présomption de persécution et de bien-fondé des craintes du demandeur. Bien qu'elle ne l'ait pas citée, la Commission a repris presque textuellement la formulation de cette présomption qui figure dans Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 38.

Le juge Urie semble avoir conclu que la Commission avait commis une erreur en établissant pour ainsi dire un lien algébrique entre les diverses propositions avancées et en se lançant ainsi dans un raisonnement tautologique. À son avis, la Commission a établi un lien de causalité entre l'absence de volonté du demandeur et la persécution, en reliant les deux notions à la question de savoir si la crainte de celui-ci était justifiée. Toutefois, à la p. 610 de l'arrêt *Zalzali*, précité, le juge Décary a fait les remarques suivantes au sujet des préoccupations de son collègue:

Le juge Urie, J.C.A. a affirmé, dans *Ward*, à la page 680, qu'il faut éviter de confondre «la détermination de la persécution et la protection inefficace» et qu'«il faut traiter de ces deux concepts et y satisfaire de façon indépendante», mais si je comprends bien sa conclusion, telle qu'elle apparaît à la page 681, il voulait éviter dans les faits que l'un (la protection inefficace) ne serve de présomption en faveur de l'autre (la persécution). Je ne pense pas qu'il ait voulu affirmer que ces deux concepts

connected for the purposes of interpreting the definition of a refugee in law. In my view, to accurately define what a refugee is it is important to examine the wording as a whole and interpret the whole in light of its component parts.

With respect to both Décary and Urie J.J.A., it is not clear to me that the Board purported to make an algebraic link, at least in the causative sense that Urie J.A. perceives.

It is clear that the lynch-pin of the analysis is the state's inability to protect: it is a crucial element in determining whether the claimant's fear is well-founded, and thereby the objective reasonableness of his or her unwillingness to seek the protection of his or her state of nationality. Goodwin-Gill's statement, the apparent source of the Board's proposition, reads as follows, at p. 38:

Fear of persecution and lack of protection are themselves interrelated elements. The persecuted clearly do not enjoy the protection of their country of origin, while evidence of the lack of protection on either the internal or external level may create a presumption as to the likelihood of persecution and to the well-foundedness of any fear. [Emphasis added.]

Having established that the claimant has a fear, the Board is, in my view, entitled to presume that persecution will be likely, and the fear well-founded, if there is an absence of state protection. The presumption goes to the heart of the inquiry, which is whether there is a likelihood of persecution. But I see nothing wrong with this, if the Board is satisfied that there is a legitimate fear, and an established inability of the state to assuage those fears through effective protection. The presumption is not a great leap. Having established the existence of a fear and a state's inability to assuage those fears, it is not assuming too much to say that the fear is well-founded. Of course, the persecution must be real—the presumption cannot be built on fictional events—but the well-foundedness of the fears can be established through the use of such a presumption.

In this case, the presumption was apparently of some importance to the Board. It found the appel-

ne pouvaient être interreliés aux fins d'interpréter, en droit, la définition de réfugié. Il faut, à mon avis, pour bien définir ce qu'est un réfugié, examiner le libellé dans son ensemble et interpréter le tout à la lumière de chacune de ses composantes.

En ce qui concerne à la fois le juge Décary et le juge Urie, il n'est pas clair, selon moi, que la Commission ait voulu établir un lien algébrique, du moins au sens causal où l'entend le juge Urie.

Il est clair que l'analyse est axée sur l'incapacité de l'État d'assurer la protection: c'est un élément crucial lorsqu'il s'agit de déterminer si la crainte du demandeur est justifiée, de sorte qu'il a objectivement raison de ne pas vouloir solliciter la protection de l'État dont il a la nationalité. L'affirmation de Goodwin-Gill, qui est apparemment à l'origine de la proposition de la Commission, se lit ainsi, à la p. 38:

[TRADUCTION] La crainte d'être persécuté et l'absence de protection sont elles-mêmes des éléments intimement liés. Les persécutés ne bénéficient manifestement pas de la protection de leur pays d'origine, alors que la preuve de l'absence de protection, que ce soit au niveau interne ou externe, peut créer une présomption quant à la probabilité de la persécution et au bien-fondé de la crainte. [Je souligne.]

Ayant établi que le demandeur éprouve une crainte, la Commission a, selon moi, le droit de présumer que la persécution sera probable, et la crainte justifiée, en l'absence de protection de l'État. La présomption touche le cœur de la question, qui est de savoir s'il existe une probabilité de persécution. Cependant, je ne vois rien de mal dans cela si la Commission est convaincue qu'il existe une crainte légitime et s'il est établi que l'État est incapable d'apaiser cette crainte au moyen d'une protection efficace. De là à formuler la présomption, il n'y a qu'un pas. Une fois établie l'existence d'une crainte et de l'incapacité de l'État de l'apaiser, il n'est pas exagéré de présumer que la crainte est justifiée. Bien sûr, la persécution doit être réelle —la présomption ne peut pas reposer sur des événements fictifs—mais le bien-fondé des craintes peut être établi à l'aide de cette présomption.

En l'espèce, la présomption avait apparemment une certaine importance pour la Commission.

lant to be a credible witness, thus accepting that he had a legitimate fear of persecution. Since Ireland's inability to protect was established through evidence that state agents had admitted their ineffectiveness, the Board was then able to presume the well-foundedness of the claimant's fears. In my view, this approach is correct and suffices for a finding of fear of persecution in this case.

More generally, what exactly must a claimant do to establish fear of persecution? As has been alluded to above, the test is bipartite: (1) the claimant must subjectively fear persecution; and (2) this fear must be well-founded in an objective sense. This test was articulated and applied by Heald J.A. in *Rajudeen*, *supra*, at p. 134:

The subjective component relates to the existence of the fear of persecution in the mind of the refugee. The objective component requires that the refugee's fear be evaluated objectively to determine if there is a valid basis for that fear.

See also *Minister of Employment and Immigration v. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171 (F.C.A.), at p. 173. In the present case, the only real issue is the objective test. The Board here found Ward to be credible in his testimony, thus establishing the subjective branch. The issue is whether the fear is objectively justifiable.

Does the plaintiff first have to seek the protection of the state, when he is claiming under the "unwilling" branch in cases of state inability to protect? The Immigration Appeal Board has found that, where there is no proof of state complicity, the mere appearance of state ineffectiveness will not suffice to ground a claim. As Professor Hathaway, *supra*, puts it, at p. 130:

Obviously, there cannot be said to be a failure of state protection where a government has not been given an opportunity to respond to a form of harm in circumstances where protection might reasonably have been forthcoming:

Cette dernière a conclu que l'appelant était un témoin crédible, acceptant ainsi que sa crainte d'être persécuté était légitime. Étant donné que l'incapacité de l'Irlande de protéger l'appelant a été établie au moyen de la preuve que les agents de l'État avaient reconnu leur inefficacité, la Commission a donc pu présumer que les craintes du demandeur étaient justifiées. À mon avis, ce point de vue est juste et suffisant pour conclure à l'existence d'une crainte de persécution en l'espèce.

D'une façon plus générale, que doit faire exactement le demandeur pour établir qu'il craint d'être persécuté? Comme j'y faisais allusion plus haut, le critère comporte deux volets: (1) le demandeur doit éprouver une crainte subjective d'être persécuté, et (2) cette crainte doit être objectivement justifiée. Ce critère a été formulé et appliqué par le juge Heald dans l'arrêt *Rajudeen*, précité, à la p. 134:

L'élément subjectif se rapporte à l'existence de la crainte de persécution dans l'esprit du réfugié. L'élément objectif requiert l'appréciation objective de la crainte du réfugié pour déterminer si elle est fondée.

Voir également *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171 (C.A.F.), à la p. 173. En l'espèce, la seule véritable question litigieuse concerne le critère objectif. La Commission a conclu ici que le témoignage de Ward était digne de foi, établissant ainsi l'existence de l'élément subjectif. Il s'agit de savoir si la crainte est objectivement justifiable.

Le demandeur doit-il d'abord solliciter la protection de l'État, lorsque sa revendication est fondée sur le volet «ne veut» dans le cas où l'État est incapable de le protéger? La Commission d'appel de l'immigration a conclu qu'en l'absence de preuve de complicité de l'État, la simple apparence d'inefficacité de l'État ne suffit pas à justifier une revendication. Comme le professeur Hathaway, *op. cit.*, l'affirme, à la p. 130:

[TRADUCTION] De toute évidence, on ne saurait dire que l'État ne fournit pas de protection si le gouvernement n'a pas eu l'occasion de réparer une forme de préjudice dans des circonstances où la protection aurait pu raisonnablement être assurée:

A refugee may establish a well-founded fear of persecution when the official authorities are not persecuting him if they refuse or are unable to offer him adequate protection from his persecutors . . . however, he must show that he sought their protection when he is convinced, as he is in the case at bar, that the official authorities—when accessible—had no involvement—direct or indirect, official or unofficial—in the persecution against him. (*José Maria da Silva Moreira*, Immigration Appeal Board Decision T86-10370, April 8, 1987, at 4, *per V. Fatsis*.)

This is not true in all cases. Most states would be willing to attempt to protect when an objective assessment established that they are not able to do this effectively. Moreover, it would seem to defeat the purpose of international protection if a claimant would be required to risk his or her life seeking ineffective protection of a state, merely to demonstrate that ineffectiveness.

Like Hathaway, I prefer to formulate this aspect of the test for fear of persecution as follows: only in situations in which state protection “might reasonably have been forthcoming”, will the claimant’s failure to approach the state for protection defeat his claim. Put another way, the claimant will not meet the definition of “Convention refugee” where it is objectively unreasonable for the claimant not to have sought the protection of his home authorities; otherwise, the claimant need not literally approach the state.

The issue that arises, then, is how, in a practical sense, a claimant makes proof of a state’s inability to protect its nationals as well as the reasonable nature of the claimant’s refusal actually to seek out this protection. On the facts of this case, proof on this point was unnecessary, as representatives of the state authorities conceded their inability to protect Ward. Where such an admission is not available, however, clear and convincing confirmation of a state’s inability to protect must be provided. For example, a claimant might advance testimony of similarly situated individuals let down by the state

Un réfugié peut prouver une crainte bien fondée d’être persécuté lorsque les autorités officielles ne le persécutent pas, mais qu’elle refusent ou sont incapables de lui offrir une protection adéquate contre ses persécuteurs . . . toutefois, il doit démontrer qu’il a demandé leur protection une fois convaincu, comme c’est le cas en l’espèce, que les autorités officielles—lorsqu’elles étaient accessibles—n’avaient rien à voir—de façon directe ou indirecte, officielle ou non officielle—dans la persécution dont il faisait l’objet. (*José Maria da Silva Moreira*, décision T86-10370 de la Commission d’appel de l’immigration, 8 avril 1987, aux pp. 4 et 5, *V. Fatsis*.)

Ce n’est pas vrai dans tous les cas. La plupart des États seraient prêts à tenter d’assurer la protection, alors qu’une évaluation objective a établi qu’ils ne peuvent pas le faire efficacement. En outre, le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d’un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, semblerait aller à l’encontre de l’objet de la protection internationale.

Comme Hathaway, je préfère formuler cet aspect du critère de crainte de persécution comme suit: l’omission du demandeur de s’adresser à l’État pour obtenir sa protection fera échouer sa revendication seulement dans le cas où la protection de l’État [TRADUCTION] «aurait pu raisonnablement être assurée». En d’autres termes, le demandeur ne sera pas visé par la définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention» s’il est objectivement déraisonnable qu’il n’ait pas sollicité la protection de son pays d’origine; autrement, le demandeur n’a pas vraiment à s’adresser à l’État.

Il s’agit donc de savoir comment, en pratique, un demandeur arrive à prouver l’incapacité de l’État de protéger ses ressortissants et le caractère raisonnable de son refus de solliciter réellement cette protection. D’après les faits de l’espèce, il n’était pas nécessaire de prouver ce point car les représentants des autorités de l’État ont reconnu leur incapacité de protéger Ward. Toutefois, en l’absence de pareil aveu, il faut confirmer d’une façon claire et convaincante l’incapacité de l’État d’assurer la protection. Par exemple, un demandeur pourrait présenter le témoignage de personnes

protection arrangement or the claimant's testimony of past personal incidents in which state protection did not materialize. Absent some evidence, the claim should fail, as nations should be presumed capable of protecting their citizens. Security of nationals is, after all, the essence of sovereignty. Absent a situation of complete breakdown of state apparatus, such as that recognized in Lebanon in *Zalzali*, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant.

The Federal Court of Appeal's disposition in *Satiacum* may best be explained as exemplifying such a case of presumption of a state's ability to protect and of objective unreasonability in the claimant's failure to avail himself of this protection. In that case, an American Indian chief who was convicted of federal criminal charges fled to Canada before sentencing. Arrested in Canada a year later, he claimed refugee status. The persecution he alleged to have feared was a risk to his life if incarcerated in a federal prison. The Federal Court of Appeal found that *Satiacum's* fear did not meet the objective component of the test for fear of persecution, as it must be presumed that the United States judicial system is effective in affording a citizen just treatment. The court stated, at p. 176:

In the absence of exceptional circumstances established by the claimant, it seems to me that in a Convention refugee hearing, as in an extradition hearing, Canadian tribunals have to assume a fair and independent judicial process in the foreign country. In the case of a nondemocratic State, contrary evidence might be readily forthcoming, but in relation to a democracy like the United States contrary evidence might have to go to the extent of substantially impeaching, for example, the jury selection process in the relevant part of the country, or the independence or fair-mindedness of the judiciary itself.

qui sont dans une situation semblable à la sienne et que les dispositions prises par l'État pour les protéger n'ont pas aidées, ou son propre témoignage au sujet d'incidents personnels antérieurs au cours desquels la protection de l'État ne s'est pas concrétisée. En l'absence d'une preuve quelconque, la revendication devrait échouer, car il y a lieu de présumer que les nations sont capables de protéger leurs citoyens. La sécurité des ressortissants constitue, après tout, l'essence de la souveraineté. En l'absence d'un effondrement complet de l'appareil étatique, comme celui qui a été reconnu au Liban dans l'arrêt *Zalzali*, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur.

L'arrêt *Satiacum* de la Cour d'appel fédérale peut mieux s'expliquer comme illustrant un tel cas de présomption de la capacité de l'État d'assurer une protection et du caractère objectivement déraisonnable de l'omission du demandeur de se réclamer de cette protection. Dans cette affaire, un chef autochtone américain qui avait été reconnu coupable relativement à des accusations criminelles fédérales s'était enfui au Canada avant le prononcé de la sentence. Arrêté au Canada un an plus tard, il a revendiqué le statut de réfugié. Il a allégué que la persécution qu'il avait crainte mettrait sa vie en danger s'il était incarcéré dans un établissement fédéral. La Cour d'appel fédérale a conclu que la crainte de *Satiacum* ne satisfaisait pas à l'élément objectif du critère de la crainte de persécution, car il faut présumer que le système judiciaire américain est en mesure de traiter un citoyen d'une manière équitable. La cour affirme ceci, à la p. 176:

En l'absence d'une preuve de circonstances exceptionnelles faite par le revendicateur, il me semble que lors de l'audition d'une revendication du statut de réfugié, comme dans une requête en extradition, les tribunaux canadiens doivent tenir pour acquis qu'il existe un processus judiciaire équitable et impartial dans le pays étranger. Dans le cas d'un État non démocratique, il peut être facile de faire la preuve contraire, mais en ce qui a trait à un État démocratique comme les États-Unis, il se peut qu'il faille aller jusqu'à démontrer, par exemple, que le processus de sélection du jury est gravement atteint dans la région en question ou que l'indépendance ou le sens de l'équité des juges est en cause.

Although this presumption increases the burden on the claimant, it does not render illusory Canada's provision of a haven for refugees. The presumption serves to reinforce the underlying rationale of international protection as a surrogate, coming into play where no alternative remains to the claimant. Refugee claims were never meant to allow a claimant to seek out better protection than that from which he or she benefits already.

In summary, I find that state complicity is not a necessary component of persecution, either under the "unwilling" or under the "unable" branch of the definition. A subjective fear of persecution combined with state inability to protect the claimant creates a presumption that the fear is well-founded. The danger that this presumption will operate too broadly is tempered by a requirement that clear and convincing proof of a state's inability to protect must be advanced. I recognize that these conclusions broaden the range of potentially successful refugee claims beyond those involving feared persecution at the hands of the claimant's nominal government. As long as this persecution is directed at the claimant on the basis of one of the enumerated grounds, I do not think the identity of the feared perpetrator of the persecution removes these cases from the scope of Canada's international obligations in this area. On this note, I now turn to a consideration of these enumerated grounds.

B. Membership in a Particular Social Group

Section 2(1) of the Act limits the grounds for a Convention refugee's well-founded fear of persecution to five possibilities: "race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion". The appellant justifies his claim to Convention refugee status on the basis of his well-founded fear of persecution at the hands of the INLA, should he return to Northern Ireland, by reason of his membership in a particular social group, i.e., the INLA. The first issue to be addressed, therefore, is the scope of "particular

Bien que cette présomption accroisse l'obligation qui incombe au demandeur, elle ne rend pas illusoire la fourniture par le Canada d'un havre pour les réfugiés. La présomption sert à renforcer la raison d'être de la protection internationale à titre de mesure auxiliaire qui entre en jeu si le demandeur ne dispose d'aucune solution de rechange. Les revendications du statut de réfugié n'ont jamais été destinées à permettre à un demandeur de solliciter une meilleure protection que celle dont il bénéficie déjà.

Bref, je conclus que la complicité de l'État n'est pas un élément nécessaire de la persécution, que ce soit sous le volet «ne veut» ou sous le volet «ne peut» de la définition. Une crainte subjective de persécution conjuguée à l'incapacité de l'État de protéger le demandeur engendre la présomption que la crainte est justifiée. Le danger que cette présomption ait une application trop générale est atténué par l'exigence d'une preuve claire et convaincante de l'incapacité d'un État d'assurer la protection. Je reconnais que ces conclusions élargissent l'éventail des revendications du statut de réfugié auxquelles il sera peut-être fait droit au delà de celles qui comportent la crainte d'être persécuté par le gouvernement nominal du demandeur. Dans la mesure où cette persécution vise le demandeur pour l'un des motifs énumérés, je ne crois pas que l'identité de l'auteur redouté de la persécution a pour effet de soustraire ces cas aux obligations internationales du Canada dans ce domaine. Sur ce, je passe maintenant à l'examen des motifs énumérés.

B. Appartenance à un groupe social

Le paragraphe 2(1) de la Loi limite à cinq possibilités les motifs pour lesquels un réfugié au sens de la Convention peut craindre avec raison d'être persécuté: la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques. L'appelant justifie sa revendication du statut de réfugié au sens de la Convention en affirmant qu'il craint avec raison d'être persécuté par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord, du fait de son appartenance à un groupe social, c.-à-d. l'INLA. Par conséquent, il s'agit d'abord de déter-

social group” and whether this enumerated basis of persecution embraces INLA members.

Attempts at defining the range of the category of “particular social group” in this case were not made until reaching the Federal Court of Appeal. The Immigration Appeal Board did not broach the issue, seemingly assuming that the INLA did indeed constitute a particular social group. In the Court of Appeal, the majority adopted a very narrow definition, at p. 674, excluding “groups who by acts of terrorism seek to promote their aims, in this case the overthrow of the duly constituted authority”. MacGuigan J.A., on the other hand, delineated the reach of this category loosely, at p. 689, including within it any “stable association with common purposes”. In my opinion, the proper scope of “particular social group” lies in between these two extremes, but would still exclude from its ambit Ward’s membership in the INLA.

Canadian jurisprudence in which “particular social group” is interpreted has, until very recently, been quite sparse; the cases that did deal with this notion were usually handled on their own particular facts and lacked guidance with respect to a more general interpretation of the category: see *Astudillo v. Minister of Employment and Immigration* (1979), 31 N.R. 121 (F.C.A.), *Arrechea Gonzalez v. Minister of Employment and Immigration*, [1991] F.C.J. No. 408 (Q.L.), *Ahmed v. Minister of Employment and Immigration*, [1990] F.C.J. No. 962 (Q.L.), *Lai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245, *Cruz v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47, *Nalliah v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M84-1642, *Escoto v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. T87-9024X, *Incirciyan v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M87-1541X/M87-1248 and *Balareso v. Minister of Employment and Immigration* (1985), I.A.B.D. M83-1542. Recently, the Federal Court of Appeal has begun to articulate a test which attempts to achieve a middle ground between the two positions advanced by the majority and the minority in the

miner la portée de l’expression «groupe social» et de décider si ce motif énuméré de persécution vise les membres de l’INLA.

^a En l’espèce, ce n’est qu’en Cour d’appel fédérale qu’on a tenté de définir l’étendue de la catégorie «groupe social». La Commission d’appel de l’immigration n’a pas abordé la question, car elle semblait présumer que l’INLA constituait en fait un groupe social. La Cour d’appel à la majorité adopte, à la p. 674, une définition très stricte, excluant «les groupes qui cherchent par des actes de terrorisme à promouvoir leur fin, en l’espèce le renversement de l’autorité dûment constituée». Par ailleurs, à la p. 689, le juge MacGuigan délimite assez librement l’étendue de cette catégorie, en y incluant «des objectifs communs dans une association stable». À mon avis, la portée qu’il convient de donner à l’expression «groupe social» se situe entre ces deux extrêmes, mais exclurait néanmoins l’appartenance de Ward à l’INLA.

^e La jurisprudence canadienne dans laquelle l’expression «groupe social» est interprétée était, jusqu’à tout récemment, fort peu abondante; les affaires dans lesquelles cette notion intervenait étaient habituellement traitées en fonction de leurs propres faits, et n’étaient pas orientées vers une interprétation plus générale de la catégorie; voir *Astudillo c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1979), 31 N.R. 121 (C.A.F.), *Arrechea Gonzalez c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1991] A.C.F. n° 408 (Q.L.), *Ahmed c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1990] A.C.F. n° 962 (Q.L.), *Lai c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245, *Cruz c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47, *Nalliah c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1987), D.C.A.I. M84-1642, *Escoto c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1988), D.C.A.I. T87-9024X, *Incirciyan c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1987), D.C.A.I. M87-1541X/M87-1248, et *Balareso c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1985), D.C.A.I. M83-1542. Récemment, la Cour d’appel fédérale a commencé à formuler un critère qui se veut un moyen terme entre les deux positions avancées par les juges formant

Court of Appeal in the present case: see *Cheung v. Minister of Employment and Immigration*, [1993] F.C.J. No. 309 (Q.L.), and *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729. I shall address these two decisions in some detail below. International and foreign sources are also of considerable significance in the study of the meaning of “particular social group” and specifically in evaluating the test proposed recently by the Federal Court of Appeal. An examination of the Canadian and foreign doctrine and jurisprudence reveals three advocated approaches:

(1) A very wide definition, similar to that adopted by MacGuigan J.A., pursuant to which the class serves as a safety net to prevent any possible gap in the other four categories;

(2) A narrower definition that confines its scope by means of some appropriate limiting mechanism, recognizing that this class is not meant to encompass all groups; and

(3) An even narrower definition, paralleling that formulated by the majority of the Federal Court of Appeal, that responds to concerns about morality and criminality by excluding terrorists, criminals and the like.

I shall consider each of these suggested definitions in turn.

“Particular Social Group” as Safety Net

The broad definition of “particular social group”, comprising basically any alliance of individuals with a common objective, is most forcefully advocated by Arthur C. Helton, Director of the Political Asylum Project of the Lawyers Committee for International Human Rights. In his article, “Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status” (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39, at p. 45, Helton sets out his view of the scope of this category in these terms:

la majorité et ceux formant la minorité en Cour d’appel en l’espèce; voir *Cheung c. Ministre de l’Emploi et de l’Immigration*, [1993] A.C.F. n° 309 (Q.L.), et *Mayers c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729. J’examinerai de façon assez détaillée ces deux décisions plus loin. Les sources internationales et étrangères ont également une importance considérable lorsqu’il s’agit d’étudier le sens de l’expression «groupe social» et, en particulier, d’évaluer le critère récemment proposé par la Cour d’appel fédérale. L’examen de la doctrine et de la jurisprudence canadiennes et étrangères révèle que trois solutions sont prônées:

(1) une définition très générale, semblable à celle que le juge MacGuigan a adoptée, selon laquelle la catégorie sert de filet de sécurité destiné à parer à toute lacune possible dans les quatre autres catégories;

(2) une définition plus étroite dont la portée est limitée par quelque mécanisme restrictif approprié, reconnaissant que cette catégorie n’est pas destinée à englober tous les groupes; et

(3) une définition encore plus étroite, semblable à celle formulée par la Cour d’appel fédérale à la majorité, qui répond aux inquiétudes exprimées au sujet de la moralité et de la criminalité en excluant les terroristes, les criminels et autres individus de même acabit.

Je vais examiner à tour de rôle chacune de ces définitions proposées.

Le «groupe social» en tant que filet de sécurité

La définition générale de l’expression «groupe social», comprenant essentiellement toute alliance d’individus ayant un objectif commun, est le plus vigoureusement préconisée par Arthur C. Helton, directeur du Political Asylum Project du Lawyers Committee for International Human Rights. Dans son article intitulé «Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status» (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39, à la p. 45, Helton exprime ainsi son point de vue au sujet de l’étendue de cette catégorie:

The intent of the framers of the Refugee Convention was not to redress prior persecution of social groups, but rather to save individuals from future injustice. The “social group” category was meant to be a catch-all which could include all the bases for and types of persecution which an imaginative despot might conjure up.

Isi Foighel refers to this category as a “safety net”. “[T]his category”, he states, “was to include also race and ethnicity and, furthermore, was to operate as a kind of comprehensive provision for the categories of persons, who had a legitimate claim upon being considered refugees in the international sense, although they were not clearly included in the categories specifically mentioned”. See Isi Foighel, “The Legal Status of the Boat-People”, 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217, at pp. 222-23. This interpretation essentially characterizes an association of people as a “particular social group” merely by virtue of their common victimization as the objects of persecution.

This wide approach has been promoted by several other writers in the field. Guy Goodwin-Gill, in *The Refugee in International Law*, *supra*, at p. 30, describes as essential to the definition “the factor of shared interests, values, or background—a combination of matters of choice with other matters over which members of the group have no control”. Goodwin-Gill goes so far so as to enumerate as relevant uniting characteristics, in addition to ethnic, cultural and linguistic origin, education and family background, the factors of economic activity, shared values, outlook and aspirations. Daniel Compton, in “Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)” (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913, at p. 923, delimits the broad range of “particular social group” as “a recognized grouping within a society, a group that shares some common experience”. Occasionally, it is true, these writers appear to qualify their approach somewhat by referring to “legitimate” groups or “invidious” persecution. But their essential theme remains that as long as

[TRADUCTION] L’intention des rédacteurs de la Convention sur les réfugiés n’était pas de remédier à la persécution antérieure de groupes sociaux, mais plutôt de protéger les particuliers contre toute injustice future. La catégorie du «groupe social» était destinée à être une catégorie fourre-tout pouvant comprendre tous les motifs et genres de persécution qu’un despote imaginaire pourrait inventer.

Isi Foighel qualifie de [TRADUCTION] «filet de sécurité» cette catégorie. [TRADUCTION] «[C]ette catégorie», dit-il, «devait comprendre également la race et l’ethnie et devait en outre s’appliquer d’une façon exhaustive aux catégories de personnes qui, une fois considérées comme des réfugiés au sens international, avaient une revendication légitime bien qu’elles ne fussent pas clairement comprises dans les catégories expressément mentionnées». Voir Isi Foighel, «The Legal Status of the Boat-People», 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217, aux pp. 222 et 223. Selon cette interprétation, une association de gens est essentiellement un «groupe social» du seul fait de leur victimisation commune en tant qu’objets de persécution.

Cette interprétation large a été préconisée par plusieurs autres auteurs en la matière. Dans *The Refugee in International Law*, *op. cit.*, à la p. 30, Guy Goodwin-Gill dit que [TRADUCTION] «le fait d’avoir des intérêts, des valeurs ou des antécédents communs—des questions de choix combinées à d’autres questions sur lesquelles les membres du groupe n’ont aucun contrôle» est essentiel à la définition. Goodwin-Gill va jusqu’à énumérer comme caractéristiques unificatrices pertinentes, outre l’origine ethnique, culturelle et linguistique, l’instruction et les antécédents familiaux, les facteurs de l’activité économique, des valeurs partagées, de la façon de voir les choses et des aspirations. Dans «Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)» (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913, à la p. 923, Daniel Compton délimite la portée générale de l’expression «groupe social» comme [TRADUCTION] «un groupement reconnu dans une société, un groupe qui partage une certaine expérience commune». Il est vrai que ces auteurs semblent

some common thread binds the set of individuals together, whether on the basis of background, habits or status, the requirement that the feared persecution be based on membership in a particular social group is met.

The proponents of this expansive view rely on the genesis of the category of "particular social group". It was suggested as a last-minute expansion of the Convention's definition of "refugee" by the Swedish delegate (A/CONF.2/SR.3, at p. 14):

Mr. PETREN (Sweden)

In the first place, experience had shown that certain refugees had been persecuted because they belonged to particular social groups. The draft Convention made no provision for such cases, and one designed to cover them should accordingly be included.

The proponents of the liberal approach justify their position by seizing upon this limited discussion of the addition's background. Grahl-Madsen, *supra*, at p. 219, justifies his wide definition, for example, on the basis of the intent of the framers. He asserts:

The reason 'membership of a particular social group' was added by the Conference of Plenipotentiaries as [*sic*] an afterthought. Many cases falling under this term are also covered by the terms discussed above, but the notion of 'social group' is of broader application than the combined notions of racial, ethnic, and religious groups, and in order to stop a possible gap, the Conference felt that it would be as well to mention this reason for persecution explicitly.

Others make the same point; see Maureen Graves, "From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility" (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739, at pp. 747-49; Compton, *supra*, at pp. 925-26.

In my view, the supporters of the wide definition exaggerate the implications of the intention of

parfois nuancer quelque peu leur interprétation en parlant de groupes [TRADUCTION] «légitimes» ou de persécution [TRADUCTION] «odieuse». Cependant, il reste qu'ils disent essentiellement que, dans la mesure où l'ensemble des individus ont certains points en commun, qu'il s'agisse de l'origine, du mode de vie ou du statut, on satisfait à l'exigence que la crainte d'être persécuté soit fondée sur l'appartenance à un groupe social.

Les défenseurs de cette interprétation large se fondent sur l'origine de la catégorie du «groupe social». Cette interprétation a été proposée à la dernière minute par le délégué suédois qui voulait élargir la définition de l'expression «réfugié» figurant dans la Convention (A/CONF.2/SR.3, à la p. 14):

[TRADUCTION] M. PETREN (Suède) . . .

En premier lieu, l'expérience a montré que certains réfugiés avaient été persécutés parce qu'ils faisaient partie de groupes sociaux particuliers. L'avant-projet de Convention ne prévoyait pas pareils cas et une disposition devrait donc être incluse à cet égard.

Les défenseurs de l'interprétation libérale justifient leur position en se fondant sur cette analyse limitée de l'historique de l'ajout. Ainsi, Grahl-Madsen, *op. cit.*, à la p. 219, justifie la définition large qu'il donne en se fondant, par exemple, sur l'intention des rédacteurs. Il affirme ceci:

[TRADUCTION] La raison pour laquelle l'expression «appartenance à un groupe social» a été ajoutée après coup par la Conférence des plénipotentiaires (*sic*). De nombreux cas englobés par cette expression sont également visés par les expressions examinées ci-dessus, mais la notion de «groupe social» a une application plus large que les notions combinées de groupes raciaux, ethniques et religieux et, afin de combler une lacune possible, la Conférence croyait que l'on ferait aussi bien de mentionner expressément ce motif de persécution.

D'autres font remarquer la même chose; voir Maureen Graves, «From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility» (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739, aux pp. 747 à 749; Compton, *loc. cit.*, aux pp. 925 et 926.

À mon avis, ceux qui prônent la définition générale exagèrent les répercussions de l'intention des

the framers. The fact that this class was added to enlarge the range of cases falling within the definition of "refugee" therein was initially a Cold War reaction aimed at ensuring a haven for capitalists fleeing the persecution they encountered in Eastern Bloc regimes after World War II. Daniel Compton, *supra*, made this historical observation at pp. 925-26:

The most well-known examples of social group-based persecution at [the time of drafting the Convention] occurred in Eastern Europe following the rise of the Communist regimes. Subsequent cases from European courts of nations party to the Convention have recognized, for example, the "capitalist class" and "independent businessmen" and their families as valid social groups in granting refugee status to persons fleeing Eastern Europe. Examples such as these are probably what the Swedes had in mind.

See also R. Plender, "Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum" (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45, at p. 52; and Grahl-Madsen, *supra*, at pp. 219-20, who reviews the foreign jurisprudence on these Cold War cases. The persecution in the "Cold War cases" was imposed upon the capitalists not because of their contemporaneous activities but because of their past status as ascribed to them by the Communist leaders. Given this historical origin, the definition of "particular social group" must, at the very least, embrace these types of situations. The scope of "particular social group", however, was not meant to be limited to that specific historical circumstance and no one has ever so contended. The ambit of this portion of the definition of "Convention refugee" must be evaluated on the basis of the basic principles underlying the treaty.

As explained earlier, international refugee law was meant to serve as a "substitute" for national protection where the latter was not provided. For this reason, the international role was qualified by built-in limitations. These restricting mechanisms

rédacteurs. Au départ, cette catégorie a été ajoutée pour élargir l'éventail des cas visés par la définition du terme «réfugié» qu'on y trouve, et ce, en réponse à la guerre froide afin d'assurer un havre aux capitalistes qui fuyaient la persécution à laquelle ils faisaient face dans les régimes du bloc de l'Est, après la Deuxième guerre mondiale. Daniel Compton, *loc. cit.*, fait l'observation historique suivante, aux pp. 925 et 926:

[TRADUCTION] Les cas les plus connus de persécution du fait de l'appartenance à un groupe social au [moment où la Convention a été rédigée] se sont produits en Europe de l'Est après l'avènement des régimes communistes. Dans des affaires subséquentes devant des tribunaux européens de nations qui étaient parties à la Convention, on a reconnu, par exemple, la «catégorie des capitalistes» ainsi que les «hommes d'affaires indépendants» et leurs familles en tant que groupes sociaux réguliers, lorsqu'il s'agissait d'accorder le statut de réfugié à des personnes qui fuyaient l'Europe de l'Est. Des exemples de ce genre sont probablement ce à quoi songeaient les Suédois.

Voir également R. Plender, «Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum» (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45, à la p. 52, et Grahl-Madsen, *op. cit.*, aux pp. 219 et 220, pour un examen de la jurisprudence étrangère relative à ces affaires de guerre froide. Dans les «affaires de guerre froide», les capitalistes étaient persécutés non pas à cause de leurs activités contemporaines, mais à cause de la situation antérieure que leur imputaient les leaders communistes. Compte tenu de cette origine historique, la définition de l'expression «groupe social» doit tout au moins viser ces genres de situations. Toutefois, la portée de l'expression «groupe social» n'était pas destinée à être limitée à cette situation historique précise et personne n'a jamais soutenu cela. La portée de cette partie de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» doit être évaluée en fonction des principes fondamentaux qui sous-tendent le traité.

Comme nous l'avons déjà expliqué, le droit international relatif aux réfugiés était destiné à servir de «substitut» à la protection nationale si celle-ci n'était pas fournie. C'est pourquoi le rôle international était assujéti à des limitations intrin-

reflect the fact that the international community did not intend to offer a haven for all suffering individuals. The need for "persecution" in order to warrant international protection, for example, results in the exclusion of such pleas as those of economic migrants, i.e., individuals in search of better living conditions, and those of victims of natural disasters, even when the home state is unable to provide assistance, although both of these cases might seem deserving of international sanctuary.

Similarly, the drafters of the Convention limited the included bases for a well-founded fear of persecution to "race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion". Although the delegates inserted the social group category in order to cover any possible lacuna left by the other four groups, this does not necessarily lead to the conclusion that any association bound by some common thread is included. If this were the case, the enumeration of these bases would have been superfluous; the definition of "refugee" could have been limited to individuals who have a well-founded fear of persecution without more. The drafters' decision to list these bases was intended to function as another built-in limitation to the obligations of signatory states. The issue that arises, therefore, is the demarcation of this limit.

The UNHCR Handbook does not appear to address this issue specifically. Paragraphs 77-79 deal with the meaning of "*membership of a particular social group*":

77. A "particular social group" normally comprises persons of similar background, habits or social status. A claim to fear of persecution under this heading may frequently overlap with a claim to fear of persecution on other grounds, i.e. race, religion or nationality.

78. Membership of such a particular social group may be at the root of persecution because there is no confidence in the group's loyalty to the Government or because the political outlook, antecedents or economic

sèques. Ces mécanismes restrictifs montrent que la communauté internationale n'avait pas l'intention d'offrir un refuge à toutes les personnes qui souffrent. Par exemple, la «persécution» nécessaire pour justifier la protection internationale entraîne l'exclusion de suppliques comme celles des migrants économiques, c'est-à-dire des personnes à la recherche de meilleures conditions de vie, ou des victimes de catastrophes naturelles, même si l'État d'origine ne peut pas les aider, quoique les personnes dans ces deux cas puissent sembler mériter l'asile international.

De même, les rédacteurs de la Convention ont limité les motifs énumérés de crainte justifiée de persécution à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un groupe social ou aux opinions politiques. Même si les délégués ont inclus la catégorie du groupe social afin de combler toute lacune possible laissée par les quatre autres groupes, cela n'amène pas nécessairement à conclure que toute association ayant certains points en commun est incluse. Si c'était le cas, il aurait été inutile d'énumérer ces motifs; la définition du mot «réfugié» aurait pu être limitée sans plus aux personnes qui craignent avec raison d'être persécutées. Les rédacteurs ont décidé d'énumérer ces motifs afin de fixer une autre limite intrinsèque aux obligations des États signataires. Il s'agit donc de déterminer la ligne de démarcation de cette limite.

Le Guide du HCNUR ne semble pas aborder expressément cette question. Les paragraphes 77 à 79 portent sur le sens de l'expression «*appartenance à un certain groupe social*»:

77. Par «un certain groupe social», on entend normalement des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social. La crainte d'être persécuté du fait de cette appartenance se confondra souvent en partie avec une crainte d'être persécuté pour d'autres motifs, tels que la race, la religion ou la nationalité.

78. L'appartenance à un certain groupe social peut être à l'origine de persécutions parce que les prises de position politique, les antécédents ou l'activité économique de ses membres, voire l'existence même du groupe social

activity of its members, or the very existence of the social group as such, is held to be an obstacle to the Government's policies.

79. Mere membership of a particular social group will not normally be enough to substantiate a claim to refugee status. There may, however, be special circumstances where mere membership can be a sufficient ground to fear persecution.

The language is sufficiently general that it may, on one view of the matter, be interpreted as accepting the expansive approach just discussed. But that is far from certain. The handbook may, I think, with equal consistency, be read more narrowly. That, having regard to the context and purpose of the treaty, appears to me to be the better approach.

“Particular Social Group” Limited by Anti-Discrimination Notions

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

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

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

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

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

en tant que tel, sont considérés comme un obstacle à la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

79. Normalement, la simple appartenance à un certain groupe social ne suffira pas à établir le bien-fondé d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié. Il peut cependant y avoir des circonstances particulières où cette simple appartenance suffit pour craindre des persécutions.

Le langage utilisé est suffisamment général pour être interprété, sous un certain angle, comme étant conforme à l'interprétation large que nous venons d'examiner. Toutefois, la chose est loin d'être certaine. À mon avis, le Guide peut tout aussi bien être interprété plus strictement. Compte tenu du contexte et de l'objet du traité, cela me semble être la meilleure solution.

Le «groupe social» limité par des notions anti-discriminatoires

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

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

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

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

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

“Persecution”, for example, undefined in the Convention, has been ascribed the meaning of “sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection”; see Hathaway, *supra*, at pp. 104-5. So too Goodwin-Gill, *supra*, at p. 38, observes that “comprehensive analysis requires the general notion [of persecution] to be related to developments within the broad field of human rights”. This has recently been recognized by the Federal Court of Appeal in the *Cheung* case.

In similar fashion, the enumeration of specific foundations upon which the fear of persecution may be based to qualify for international protection parallels the approach adopted in international anti-discrimination law. Thus Goodwin-Gill, *supra*, at p. 39, notes:

The references to ‘race, religion, nationality, membership of [*sic*] a particular social group, or political opinion’ illustrate briefly the characteristics of individuals and groups which are considered worthy of special protection. These same factors have figured in the development of the fundamental principle of non-discrimination in general international law, and have contributed to the formulation of other fundamental human rights.

In distilling the contents of the head of “particular social group”, therefore, it is appropriate to find inspiration in discrimination concepts. Hathaway, *supra*, at pp. 135-36, explains that the anti-discrimination influence in refugee law is justified on the basis of those sought to be protected thereby:

The early refugee accords did not articulate this notion of disfranchisement or breakdown of basic membership rights, since refugees were defined simply by specific national, political, and religious categories, including anti-Communist Russians, Turkish Armenians, Jews from Germany, and others. The *de facto* uniting criterion, however, was the shared marginalization of the groups in their states of origin, with consequent inability to vindicate their basic human rights at home. These early refugees were not merely suffering persons, but were moreover persons whose position was fundamentally at odds with the power structure in their home state. It was the lack of a meaningful stake in the gov-

Convention». Par exemple, on a donné le sens suivant au mot «persécution» qui n’est pas défini dans la Convention: [TRADUCTION] «violation soutenue ou systémique des droits fondamentaux de la personne démontrant l’absence de protection de l’État»; voir Hathaway, *op. cit.*, aux pp. 104 et 105. Goodwin-Gill, *op. cit.*, fait lui aussi remarquer, à la p. 38, que [TRADUCTION] «l’analyse exhaustive exige que la notion générale [de persécution] soit liée à l’évolution constatée dans le domaine général des droits de la personne». C’est ce que la Cour d’appel fédérale a récemment reconnu dans l’affaire *Cheung*.

De même, l’énumération des motifs précis sur lesquels la crainte de persécution peut être fondée pour donner lieu à la protection internationale est semblable à la méthode adoptée en droit international relatif à la discrimination. Ainsi, à la p. 39, Goodwin-Gill, *op. cit.*, fait observer:

[TRADUCTION] En mentionnant la race, la religion, la nationalité, l’appartenance à un groupe social ou les opinions politiques, on indique brièvement les caractéristiques des personnes et groupes considérés comme méritant une protection spéciale. Ces mêmes facteurs étaient présents dans l’établissement du principe fondamental de la non-discrimination en droit international général, et ont contribué à la formulation d’autres droits fondamentaux de la personne.

Il est donc opportun de s’inspirer des notions de discrimination pour dégager le contenu de l’expression «groupe social». Hathaway, *op. cit.*, aux pp. 135 et 136, explique que l’influence antidiscriminatoire dans le droit relatif aux réfugiés est justifiée, compte tenu des personnes qu’on cherche ainsi à protéger:

[TRADUCTION] Les anciennes conventions sur les réfugiés ne mentionnaient pas cette notion de privation ou de ventilation des droits fondamentaux d’appartenance, car les réfugiés étaient simplement définis par des catégories nationales, politiques et religieuses précises, comme les Russes anticommunistes, les Arméniens turcs, les Juifs de l’Allemagne, et ainsi de suite. Toutefois, le critère unificateur de fait était la marginalisation partagée des groupes dans leurs États d’origine, avec l’incapacité qui en découlait de revendiquer chez eux leurs droits fondamentaux de la personne. Ces anciens réfugiés n’étaient pas simplement des personnes qui souffraient, mais étaient aussi des personnes dont la

ernance of their own society which distinguished them from others, and which gave legitimacy to their desire to seek protection abroad.

The manner in which groups are distinguished for the purposes of discrimination law can thus appropriately be imported into this area of refugee law.

This theme of international concern for discrimination and human rights seems to underlie the recent trend in the jurisprudence of the Federal Court of Appeal. In *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*, the court reviewed the decision of a credible basis panel. Pursuant to this decision, it was found that there was some evidence upon which the Refugee Division might determine the applicant to be a Convention refugee in her claim to fear persecution on the basis of membership in the particular social group of "Trinidadian women subject to wife abuse". Although not strictly necessary to this review, Mahoney J.A. addressed the question of whether this group could meet the definition of Convention refugee. In doing so, he articulated the following test, at p. 737, proposed by counsel for the applicant:

... a particular social group means: (1) a natural or non-natural group of persons with (2) similar shared background, habits, social status, political outlook, education, values, aspirations, history, economic activity or interests, often interests contrary to those of the prevailing government, and (3) sharing basic, innate, unalterable characteristics, consciousness and solidarity, or (4) sharing a temporary but voluntary status, with the purpose of their association being so fundamental to their human dignity that they should not be required to alter it.

In *Cheung v. Minister of Employment and Immigration*, *supra*, the court was more directly confronted with the question of the test for "particular social group", in deciding whether women in China who have more than one child and are faced

position était fondamentalement en désaccord avec l'organisation du pouvoir dans leur État d'origine. C'était le manque d'intérêt réel dans le gouvernement de leur propre société qui les distinguait des autres et qui légitimait leur désir de chercher une protection à l'étranger.

La façon de distinguer les groupes aux fins du droit relatif à la discrimination peut donc à bon droit s'appliquer à ce domaine du droit relatif aux réfugiés.

Cette préoccupation internationale au sujet de la discrimination et des droits de la personne semble être à l'origine de la tendance qui s'est récemment manifestée dans la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale. Dans *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, la cour a examiné la décision du tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement. Aux termes de cette décision, on a conclu que certains éléments de preuve permettaient à la section du statut de réfugié de conclure que la requérante était une réfugiée au sens de la Convention parce qu'elle craignait d'être persécutée du fait de son appartenance au groupe social des «Trinidiennes victimes de violence conjugale». Bien que cela ne fût pas strictement nécessaire à l'examen, le juge Mahoney s'est demandé si ce groupe pouvait être visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention». Ce faisant, il formule, à la p. 737, le critère suivant proposé par l'avocat de la requérante:

... un groupe social désigne (1) un groupe naturel ou non de personnes (2) qui partagent des antécédents, des habitudes, un statut social, des vues politiques, une instruction, des valeurs, des aspirations, une histoire, des activités ou des intérêts économiques similaires, souvent des intérêts contraires à ceux du gouvernement au pouvoir et (3) qui partagent des caractéristiques, une conscience et une solidarité inaltérables, innées et fondamentales ou (4) qui partagent un statut temporaire mais volontaire, afin que leur association soit si essentielle à leur dignité humaine qu'elles ne devraient pas être obligées de la modifier.

Dans *Cheung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précité, la cour a eu à examiner plus directement la question du critère applicable au «groupe social» pour déterminer si les Chinoises qui ont plus d'un enfant et qui font face à la stérili-

with forced sterilization constitute such a group. In order to make this evaluation, Linden J.A. adopted the test proposed in *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*. In applying the test to the facts before him, Linden J.A. held:

It is clear that women in China who have one child and are faced with forced sterilization satisfy enough of the above criteria to be considered a particular social group. These people comprise a group sharing similar social status and hold a similar interest which is not held by their government. They have certain basic characteristics in common. All of the people coming within this group are united or identified by a purpose which is so fundamental to their human dignity that they should not be required to alter it on the basis that interference with a woman's reproductive liberty is a basic right "ranking high in our scale of values" (*E. (Mrs.) v. Eve*, [1986] 2 S.C.R. 388).

In this way, the focus of the inquiry was on the basic right of reproductive control.

This approach to delineating the scope of "particular social group" is developed further in American quasi-judicial authority. In *Matter of Acosta*, Interim Decision 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.) (Database FIM-BIA), the United States Board of Immigration Appeals was confronted with the claim for asylum of an El Salvador citizen. The claimant based his fear of persecution on his membership in a cooperative organization of taxi drivers. According to the claimant, members of the cooperative had been targeted by anti-government guerrillas for having refused to comply with the latter's requests to engage in work stoppages. In finding that the cooperative did not constitute a "particular social group", the Board defined this term in a manner that reflects classic discrimination analysis. It stated, at pp. 37-39:

We find the well-established doctrine of *ejusdem generis*, meaning literally, 'of the same kind,' to be most helpful in construing the phrase 'membership in a particular social group.' That doctrine holds that general words used in an enumeration with specific words should be construed in a manner consistent with the specific words. See, e.g., *Cleveland v. United States*, 329 U.S. 14 (1946); 2A C. Sands, *supra*, s 47.17. The

sation forcée constituent un pareil groupe. Aux fins de cette évaluation, le juge Linden a adopté le critère proposé dans *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité. En appliquant le critère aux faits dont il était saisi, le juge Linden a déclaré ceci:

Il est clair que les femmes en Chine qui ont un enfant et qui font face à la stérilisation forcée satisfont suffisamment aux critères ci-dessus pour être considérées comme formant un groupe social. Elles forment un groupe partageant le même statut social et ont un intérêt similaire que ne partage pas leur gouvernement. Elles ont en commun certaines caractéristiques fondamentales. Toutes celles qui entrent dans ce groupe poursuivent ou ont en commun une fin si essentielle à leur dignité humaine qu'elles ne devraient pas être obligées de la modifier pour le motif que l'ingérence dans la liberté de procréation d'une femme est un droit fondamental «qui se situe en haut de notre échelle de valeurs» (*E. Mme) c. Eve*, [1986] 2 R.C.S. 388).

Ainsi, l'enquête était axée sur le droit fondamental à la procréation.

Cette façon de délimiter la portée de l'expression «groupe social» est expliquée plus à fond dans la jurisprudence quasi judiciaire américaine. Dans *Matter of Acosta*, décision provisoire 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.), banque de données FIM-BIA, le Board of Immigration Appeals américain était saisi d'une demande d'asile d'un citoyen du Salvador. Le demandeur avait fondé sa crainte de persécution sur son appartenance à une coopérative de chauffeurs de taxis. Selon lui, les membres de la coopérative avaient été la cible de guérilleros anti-gouvernementaux pour avoir refusé d'obtempérer aux demandes d'arrêts de travail que ceux-ci leur avaient faites. En concluant que la coopérative ne constituait pas un «groupe social», le Board a défini ce terme d'une façon qui reflète l'analyse classique de la discrimination. Il déclare, aux pp. 37 à 39:

[TRADUCTION] Nous concluons que la théorie bien établie de l'*ejusdem generis*, qui signifie littéralement «du même genre», est fort utile pour interpréter l'expression «appartenance à un groupe social». Selon cette théorie, les termes généraux employés dans une énumération avec des termes précis devraient être interprétés d'une façon compatible avec ces derniers. Voir, par exemple, *Cleveland c. United States*, 329 U.S. 14

other grounds of persecution in the Act and the Protocol listed in association with 'membership in a particular social group' are persecution on account of 'race,' 'religion,' 'nationality,' and 'political opinion.' Each of these grounds describes persecution aimed at an immutable characteristic: a characteristic that either is beyond the power of an individual to change or is so fundamental to individual identity or conscience that it ought not be required to be changed. See A. Grahl-Madsen, *supra*, at 217; G. Goodwin-Gill, *supra*, at 31. Thus, the other four grounds of persecution enumerated in the Act and the Protocol restrict refugee status to individuals who are either unable by their own actions, or as a matter of conscience should not be required, to avoid persecution.

Applying the doctrine of *ejusdem generis*, we interpret the phrase 'persecution on account of membership in a particular social group' to mean persecution that is directed toward an individual who is a member of a group of persons all of whom share a common, immutable characteristic. The shared characteristic might be an innate one such as sex, color, or kinship ties, or in some circumstances it might be a shared past experience such as former military leadership or land ownership. The particular kind of group characteristic that will qualify under this construction remains to be determined on a case-by-case basis. However, whatever the common characteristic that defines the group, it must be one that the members of the group either cannot change, or should not be required to change because it is fundamental to their individual identities or consciences. Only when this is the case does the mere fact of group membership become something comparable to the other four grounds of persecution under the Act, namely, something that either is beyond the power of an individual to change or that is so fundamental to his identity or conscience that it ought not be required to be changed. By construing 'persecution on account of membership in a particular social group' in this manner, we preserve the concept that refuge is restricted to individuals who are either unable by their own actions, or as a matter of conscience should not be required, to avoid persecution.

What is excluded by this definition are "groups defined by a characteristic which is changeable or from which disassociation is possible, so long as

(1946); 2A C. Sands, *op. cit.*, s 47.17. Les autres motifs de persécution énumérés dans la Loi et le Protocole en rapport avec l'expression «appartenance à un groupe social» sont la persécution fondée sur la «race», la «religion», la «nationalité» et les «opinions politiques». Chacun de ces motifs décrit la persécution à l'égard d'une caractéristique immuable: une caractéristique qu'une personne n'est pas en mesure de changer ou qui est si essentielle à l'identité ou à la conscience individuelle qu'elle ne devrait pas avoir à changer. Voir A. Grahl-Madsen, *op. cit.*, à la p. 217; G. Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 31. Ainsi, les quatre autres motifs de persécution énumérés dans la Loi et dans le Protocole limitent l'attribution du statut de réfugié aux personnes qui ne peuvent, par leurs propres actions, éviter la persécution, ou qui ne devraient pas, en toute conscience, être obligées de le faire.

En appliquant la théorie de l'*ejusdem generis*, nous interprétons l'expression «persécutée du fait de son appartenance à un groupe social» comme désignant la persécution dont est victime l'individu qui est membre d'un groupe de personnes ayant toutes une caractéristique commune immuable. La caractéristique partagée pourrait être innée, comme le sexe, la couleur, ou les liens de parenté ou, dans certains cas, il pourrait s'agir d'une expérience commune antérieure comme le fait d'avoir été chef militaire ou propriétaire foncier. Le genre particulier de caractéristique de groupe qui sera admissible selon cette interprétation devra être déterminé en fonction de chaque cas. Toutefois, quelle que soit la caractéristique commune qui définit le groupe, il doit s'agir d'une caractéristique que les membres du groupe ne peuvent changer ou ne devraient pas être requis de changer, parce qu'elle est essentielle à leur identité ou à leur conscience individuelle. C'est uniquement dans ce cas que le simple fait d'appartenir au groupe devient quelque chose de comparable aux quatre autres motifs de persécution prévus par la Loi, soit une chose que la personne en cause n'est pas en mesure de changer ou qui est si essentielle à son identité ou à sa conscience qu'elle ne devrait pas avoir à la changer. En interprétant ainsi l'expression «persécutée du fait de son appartenance à un groupe social», nous préservons la notion selon laquelle le refuge est limité aux personnes qui ne peuvent, par leurs propres actions, éviter la persécution, ou qui ne devraient pas, en toute conscience, être obligées de le faire.

Cette définition exclut les [TRADUCTION] «groupes définis par une caractéristique changeable ou dont il est possible de se dissocier, dans la mesure où

neither option requires renunciation of basic human rights”; see Hathaway, *supra*, at p. 161.

Anti-discrimination law in Canada as embodied by s. 15 of the *Charter* and the jurisprudence decided thereunder, although still not completely developed, makes reference to very similar criteria. In the seminal equality case of *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, non-citizenship was held to be an analogous ground of discrimination because it shared the same overarching characteristics of those enumerated in s. 15 of the *Charter*. In that case, I articulated these common characteristics as follows, at p. 195:

The characteristic of citizenship is one typically not within the control of the individual and, in this sense, is immutable. Citizenship is, at least temporarily, a characteristic of personhood not alterable by conscious action and in some cases not alterable except on the basis of unacceptable costs.

The “analogous grounds” approach to s. 15 of the *Charter* parallels that of the Federal Court of Appeal in its recent judgments, as well as the United States Immigration Board of Appeals, with respect to the definition of “particular social group” in the distillation of and extrapolation from the common thread running through the enumerated heads.

These types of tests appear to be appropriate to us. Canada’s obligation to offer a haven to those fleeing their homelands is not unlimited. Foreign governments should be accorded leeway in their definition of what constitutes anti-social behaviour of their nationals. Canada should not overstep its role in the international sphere by having its responsibility engaged whenever any group is targeted. Surely there are some groups, the affiliation in which is not so important to the individual that it would be more appropriate to have the person dissociate him- or herself from it before Canada’s responsibility should be engaged. Perhaps the most simplified way to draw the distinction is by opposing what one is against what one

aucun de ces choix n’exige la renonciation aux droits fondamentaux de la personne»; voir Hathaway, *op. cit.*, à la p. 161.

^a Au Canada, le droit en matière de discrimination énoncé à l’art. 15 de la *Charte* et la jurisprudence y relative, bien qu’ils ne soient complètement au point, mentionnent des critères fort similaires. Dans l’arrêt charnière en matière d’égalité ^b *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, il a été jugé que l’absence de citoyenneté était un motif analogue de discrimination parce qu’elle comportait les mêmes caractéristiques générales que les motifs énumérés à l’art. 15 de la *Charte*. Dans cette affaire, j’ai énoncé ces caractéristiques communes comme suit, à la p. 195:

^d La citoyenneté est une caractéristique qui, normalement, ne relève pas du contrôle de l’individu et, dans ce sens, elle est immuable. La citoyenneté est, temporairement du moins, une caractéristique personnelle qu’on ne peut modifier par un acte volontaire et qu’on ne peut, dans certains cas, modifier qu’à un prix inacceptable.

^e La méthode des «motifs analogues» utilisée pour aborder l’art. 15 de la *Charte* est semblable à celle que la Cour d’appel fédérale, dans les arrêts qu’elle a rendus récemment, et l’Immigration Board of Appeals américain ont employée pour définir l’expression «groupe social», lorsqu’il s’est agi de dégager le point que les motifs énumérés ont en commun et d’extrapoler à partir de ce point commun.

^g Ces types de critères nous semblent appropriés. L’obligation qui incombe au Canada de donner asile aux personnes qui fuient leur pays d’origine n’est pas illimitée. Les gouvernements étrangers devraient avoir une certaine liberté d’action en définissant ce qui constitue un comportement anti-social de la part de leurs ressortissants. Le Canada ne devrait pas outrepasser son rôle sur le plan international en engageant sa responsabilité dès qu’un groupe est visé. Il existe sûrement des groupes auxquels l’affiliation de la personne en cause n’est pas à ce point importante pour elle qu’il conviendrait davantage qu’elle s’en dissocie pour que la responsabilité du Canada soit engagée. La façon la plus simple de faire la distinction con-

does, at a particular time. For example, one could consider the facts in *Matter of Acosta*, in which the claimant was targeted because he was a member of a taxi driver cooperative. Assuming no issues of political opinion or the right to earn some basic living are involved, the claimant was targeted for what he was doing and not for what he was in an immutable or fundamental way.

The meaning assigned to "particular social group" in the Act should take into account the general underlying themes of the defence of human rights and anti-discrimination that form the basis for the international refugee protection initiative. The tests proposed in *Mayers*, *Cheung* and *Matter of Acosta*, *supra*, provide a good working rule to achieve this result. They identify three possible categories:

- (1) groups defined by an innate or unchangeable characteristic;
- (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and
- (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

The first category would embrace individuals fearing persecution on such bases as gender, linguistic background and sexual orientation, while the second would encompass, for example, human rights activists. The third branch is included more because of historical intentions, although it is also relevant to the anti-discrimination influences, in that one's past is an immutable part of the person.

"Particular Social Group": Exclusion of Criminals and Terrorists

The majority of the Federal Court of Appeal held that international refugee protection should

siste peut-être à mettre en opposition ce à quoi une personne s'oppose et ce qu'elle fait, à un moment donné. Par exemple, on pourrait examiner les faits en cause dans *Matter of Acosta*, où le demandeur était visé parce qu'il était membre d'une coopérative de chauffeurs de taxis. À supposer qu'aucune question d'opinion politique ou de droit de gagner sa vie ne soit en cause, le demandeur a été visé en raison de ce qu'il faisait et non de ce qu'il était, et ce, d'une façon immuable ou fondamentale.

Le sens donné à l'expression «groupe social» dans la Loi devrait tenir compte des thèmes sous-jacents généraux de la défense des droits de la personne et de la lutte contre la discrimination qui viennent justifier l'initiative internationale de protection des réfugiés. Les critères proposés dans *Mayers*, *Cheung* et *Matter of Acosta*, précités, permettent d'établir une bonne règle pratique en vue d'atteindre ce résultat. Trois catégories possibles sont identifiées:

- (1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable;
- (2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association; et
- (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

La première catégorie comprendrait les personnes qui craignent d'être persécutées pour des motifs comme le sexe, les antécédents linguistiques et l'orientation sexuelle, alors que la deuxième comprendrait, par exemple, les défenseurs des droits de la personne. La troisième catégorie est incluse davantage à cause d'intentions historiques, quoi qu'elle se rattache également aux influences anti-discriminatoires, en ce sens que le passé d'une personne constitue une partie immuable de sa vie.

Le «groupe social»: exclusion des criminels et des terroristes

La Cour d'appel fédérale à la majorité a statué que des terroristes, comme les membres de

not embrace terrorists, such as members of the INLA. Urie J.A. put it this way, at pp. 674-75:

Counsel pointed out that paragraph 3(g) of the Act recognizes Canada's need to fulfil its "international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and persecuted". To be consistent in the fulfilment of its humanitarian goal, groups who by acts of terrorism seek to promote their aims, in this case the overthrow of the duly constituted authority, should be excluded from those social groups who meet the definition of Convention refugee. To do otherwise, counsel said, would allow Canada to be a haven for persons who admit to sympathizing with or having committed or participated in terrorists acts in other countries, with or without disavowing their support of terrorists.

The mechanism adopted by Urie J.A. to ensure the exclusion of these undesirable claimants, in this way, is a limitation of the scope of the definition of "particular social group". An examination of the Act as a whole, however, reveals that the concerns he articulated are anticipated and provided for elsewhere in the Act. In my view, therefore, such a restriction on the scope of "particular social group" is unnecessary and renders redundant the explicit exclusionary provisions.

The Act lists classes of claimants considered to be inadmissible in s. 19. Several of these relate to concerns about criminality, violence and government subversion. Subsection (1) in relevant part reads:

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

(c) persons who have been convicted of an offence that, if committed in Canada, constitutes or, if committed outside Canada, would constitute an offence that may be punishable under any Act of Parliament and for which a maximum term of imprisonment of ten years or more may be imposed, except persons who have satisfied the Governor in Council that they

l'INLA, ne devraient pas bénéficier de la protection internationale des réfugiés. Le juge Urie s'exprime ainsi, aux pp. 674 et 675:

a L'avocate du requérant a souligné que l'alinéa 3g) de la Loi reconnaît la nécessité pour le Canada «de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées». Pour qu'il y ait conformité avec l'objectif humanitaire de la Loi, les groupes qui cherchent par des actes de terrorisme à promouvoir leur fin, en l'espèce le renversement de l'autorité dûment constituée, devraient être exclus des groupes sociaux qui répondent à la définition de réfugié au sens de la Convention. Agir autrement, a soutenu l'avocate du requérant, ce serait faire du Canada un havre pour ceux qui ont admis avoir commis des actes de terrorisme, y avoir participé ou apporté leur sympathie dans d'autres pays, qu'ils désavouent ou non leur appui aux terroristes.

Pour assurer de cette manière l'exclusion de ces demandeurs indésirables, le juge Urie limite la portée de l'expression «groupe social». Toutefois, l'examen de la Loi dans son ensemble révèle que les questions qu'il a formulées sont prévues et réglées ailleurs dans la Loi. À mon avis, pareille restriction de la portée de l'expression «groupe social» est donc inutile et rend redondantes les dispositions expresses d'exclusion.

L'article 19 de la Loi énumère les catégories de demandeurs considérés comme non admissibles. Plusieurs de ces catégories ont trait à des questions de criminalité, de violence et de renversement de gouvernement. La partie pertinente du par. 19(1) se lit ainsi:

19. (1) Ne sont pas admissibles

c) les personnes qui ont été déclarées coupables d'une infraction qui constitue, qu'elle ait été commise au Canada ou à l'étranger, une infraction qui peut être punissable, en vertu d'une loi du Parlement, d'une peine maximale d'au moins dix ans d'emprisonnement, à l'exception de celles qui établissent à la satisfaction du gouverneur en conseil qu'elles se sont

have rehabilitated themselves and that at least five years have elapsed since the termination of the sentence imposed for the offence;

(d) persons who there are reasonable grounds to believe will

(i) commit one or more offences punishable by way of indictment under any Act of Parliament, or

(ii) engage in activity that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment;

(e) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

(f) persons who there are reasonable grounds to believe will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government;

(g) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

Section 19(2) goes on to preclude the granting of admission to persons who have been convicted of offences that would have constituted indictable or summary conviction offences, had they been committed in Canada, unless these persons demonstrate that they have become rehabilitated and certain delineated time periods have elapsed.

A claimant for refugee status in Canada who has established his or her inclusion in the definition of "Convention refugee" must still overcome the hurdle of s. 19 before entry into this country will be permitted. These exclusions on the basis of criminality have been carefully drafted to avoid the admission of claimants who may pose a threat to

réhabilitées et que cinq ans au moins se sont écoulés depuis l'expiration de leur peine;

(d) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles:

(i) commettront une ou plusieurs infractions punissables par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement, ou

(ii) se livreront à des activités faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert pour commettre une infraction qui peut être punissable par voie de mise en accusation en vertu d'une loi du Parlement;

(e) les personnes qui se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu'elles se livreront à de tels actes, à l'exception de celles qui, s'y étant livrées, ont établi à la satisfaction du Ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

(f) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire que, pendant leur séjour au Canada, elles travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force;

(g) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une association susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle association;

Aux termes du par. 19(2), ne sont pas admissibles les personnes qui ont été déclarées coupables d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, pourrait être punissable par voie de mise en accusation ou sur déclaration sommaire de culpabilité, à moins qu'elles n'établissent qu'elles se sont réhabilitées et que certains délais précis se sont écoulés.

Le demandeur du statut de réfugié au Canada qui a établi qu'il est visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» doit en outre surmonter l'obstacle de l'art. 19 pour que l'autorisation de séjour lui soit accordée. Ces exclusions fondées sur la criminalité ont été rédigées avec soin de telle façon que les demandeurs

the Canadian government or to the lives or property of the residents of Canada. The provisions specifically give the Minister of Employment and Immigration enough flexibility, however, to reassess the desirability of permitting entry to a claimant with a past criminal record, where the Minister is convinced that rehabilitation has occurred. In this way, Parliament opted not to treat a criminal past as a reason to be estopped from obtaining refugee status. If the scope of the term "particular social group" were interpreted so as to exclude criminals and terrorists, as the majority of the Court of Appeal did, this legislative decision would be ignored. I think it more appropriate to avoid such a blanket exclusion in the face of an explicit, comprehensive structure for the assessment of these potentially inadmissible claimants.

In the amended *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, Parliament has further responded to the concern of keeping out dangerous and criminal claimants by excluding from the definition of "Convention refugee" in s. 2 of the Act any person to whom the Convention does not apply pursuant to section E or F of Art. 1 thereof, which sections are set out in the schedule to the Act (R.S.C., 1985, c. 28 (4th Supp.), s. 34). The provision of Art. 1 of the Convention relevant for the purposes of this analysis is s. F, which reads:

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

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

qui peuvent constituer une menace pour le gouvernement canadien ou pour la vie ou les biens des résidents du Canada ne soient pas admis. Toutefois, les dispositions donnent expressément au ministre de l'Emploi et de l'Immigration suffisamment de latitude pour réexaminer l'opportunité d'accorder l'autorisation de séjour au demandeur qui a un casier judiciaire, lorsque le Ministre est convaincu que celui-ci s'est réhabilité. De cette façon, le Parlement a choisi de ne pas considérer les antécédents criminels d'une personne comme une fin de non-recevoir à l'obtention du statut de réfugié. Si la portée de l'expression «groupe social» était interprétée de façon à exclure les criminels et les terroristes, comme la Cour d'appel la majorité l'a fait, cette décision législative ne serait pas prise en considération. Je crois qu'il est préférable d'éviter pareille exclusion générale compte tenu de l'existence d'un mécanisme explicite et exhaustif d'évaluation de ces demandeurs potentiellement non admissibles.

Dans la version modifiée de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, le Parlement a répondu davantage au souci d'interdire de séjour les demandeurs criminels et dangereux, en excluant de la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» figurant à l'art. 2 de la Loi toute personne à laquelle la Convention ne s'applique pas conformément à la section E ou F de l'article premier, dont le texte est reproduit à l'annexe de la Loi (L.R.C. (1985), ch. 28 (4^e suppl.), art. 34). La disposition de l'article premier de la Convention, qui nous intéresse aux fins de la présente analyse, est la section F dont voici le texte:

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

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

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

The articulation of this exclusion for the “commission” of a crime can be contrasted with those of s. 19 of the Act which refers to “convictions” for crimes. Hathaway, *supra*, at p. 221, interprets this exclusion to embrace “persons who are liable to sanctions in another state for having committed a genuine, serious crime, and who seek to escape legitimate criminal liability by claiming refugee status”. In other words, Hathaway would appear to confine paragraph (b) to accused persons who are fugitives from prosecution. The interpretation of this amendment was not argued before us. I note, however, that Professor Hathaway’s interpretation seems to be consistent with the views expressed in the *Travaux préparatoires*, regarding the need for congruence between the Convention and extradition law; see statement of United States delegate Henkin, U.N. Doc. E/AC.32/SR.5 (January 30, 1950), at p. 5. As such, Ward would still not be excluded on this basis, having already been convicted of his crimes and having already served his sentence. This addition to the Act does answer, however, in a more general fashion, the concerns raised by the majority of the Court of Appeal and renders less forceful the argument that morality and criminality concerns need be accommodated by narrowing the definition of “particular social group”.

Is Ward a Member of a Particular Social Group?

Applying the three-pronged interpretation of “particular social group” adopted earlier to the case at bar, Ward does not meet the definition of “Convention refugee” and thus cannot be admitted into Canada on the basis of his fear of persecution at the hands of the INLA upon his return to Northern Ireland.

First, we must define the association at issue. In the Court of Appeal, Ward’s affiliation was designated as “member of the INLA” (by Urie J.A., at

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

La formulation de cette exclusion pour la «pé-
tration» d’un crime peut être mise en contraste avec l’art. 19 de la Loi, qui parle de «déclarations de culpabilité» relatives à des crimes. Hathaway, *op. cit.*, à la p. 221, interprète cette exclusion comme visant [TRADUCTION] «les personnes qui sont passibles de peines, dans un autre État, pour avoir commis un véritable crime grave, et qui cherchent à se soustraire à leur responsabilité criminelle légitime en revendiquant le statut de réfugié». En d’autres termes, Hathaway semblerait limiter l’application de l’al. b) aux personnes accusées qui cherchent à échapper à des poursuites. La question de l’interprétation de cette modification n’a pas été débattue devant nous. Toutefois, je remarque que l’interprétation du professeur Hathaway semble être compatible avec le point de vue exprimé dans les *Travaux préparatoires*, au sujet du besoin de conformité entre la Convention et le droit en matière d’extradition; voir la déclaration du délégué Henkin des États-Unis, doc. des Nations Unies E/AC.32/SR.5 (30 janvier 1950), à la p. 5. À ce sujet, Ward ne serait toujours pas exclu pour ce motif, puisqu’il a déjà été déclaré coupable des crimes qu’il a commis et qu’il a déjà purgé sa peine. Toutefois, cet ajout à la Loi répond, d’une façon plus générale, aux questions soulevées par la Cour d’appel à la majorité et affaiblit l’argument selon lequel il faut composer avec les questions de moralité et de criminalité en restreignant la définition de l’expression «groupe social».

Ward est-il membre d’un groupe social?

Si j’applique à la présente affaire l’interprétation à trois volets de l’expression «groupe social» qui a été adoptée plus haut, Ward n’est pas visé par la définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention» et ne peut donc pas être admis au Canada pour le motif qu’il craint d’être persécuté par l’INLA s’il retourne en Irlande du Nord.

Premièrement, nous devons définir l’association en cause. La Cour d’appel a dit que Ward était affilié à la fois aux «membre[s] de la INLA» (le juge

p. 677) and as “members and former members of the INLA” (by MacGuigan J.A., at p. 691). Ward’s claim is that he fears persecution, should he return to Northern Ireland, because the INLA would retaliate to avenge his release of the hostages. This act was effected by Ward *qua* member of the INLA. Ward also testified that he feared persecution by the INLA because of its concern that he “turn supergrass”. This fear is present whether or not Ward renounced his membership in the INLA, as the possibility of revealing organization secrets is present in the case of both present and former members. Thus, no subsequent disassociation from this group by Ward had any impact on his fear. I do not think it appropriate, therefore, to say that Ward’s fear was based on his status as a former member of the INLA. The fact that Ward might no longer be a member is merely a result of the persecution feared, not its foundation.

The group of INLA members is not a “particular social group”. To review, the test given above includes:

- (1) groups defined by an innate or unchangeable characteristic;
- (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and
- (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

Clearly, the INLA members are not characterized by an innate or unalterable characteristic. The third branch of the definition is not applicable to Ward, since the group is associated in the present and membership is not unchangeable owing to its status as a historical fact. (It seems that this branch of the definition will only come into play when the identity of the persecutor does not coincide with that of the social group as it does in this case. For this prong to be relevant, the social group should no longer be actively affiliated; if the group has disbanded, it cannot possibly persecute.) As for the

Urie, à la p. 677) et aux «membres et anciens membres de la INLA» (le juge MacGuigan, à la p. 691). Ward allègue qu’il craint d’être persécuté, s’il retourne en Irlande du Nord, parce que l’INLA exercerait des représailles contre lui pour se venger du fait qu’il a libéré les otages. Cet acte a été commis par Ward en sa qualité de membre de l’INLA. Ward a également témoigné qu’il redoutait d’être persécuté par l’INLA en raison de la crainte de cette dernière qu’il [TRADUCTION] «moucharde». Cette crainte de Ward existe, peu importe qu’il ait renoncé ou non à être membre de l’INLA, puisque la possibilité de révéler les secrets de l’organisation existe dans le cas d’un ancien ou d’un nouveau membre. Par conséquent, le fait que Ward s’est subséquemment dissocié de ce groupe n’a aucunement influé sur sa crainte. Je ne crois donc pas qu’il soit juste de dire que la crainte de Ward était fondée sur son statut d’ancien membre de l’INLA. Le fait que Ward ne serait peut-être plus membre est simplement le résultat de la crainte d’être persécuté, et non son fondement.

Les membres de l’INLA ne forment pas un «groupe social». Pour récapituler, le critère énoncé ci-dessus comprend:

- (1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable;
- (2) les groupes dont les membres s’associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu’ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association; et
- (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

De toute évidence, les membres de l’INLA ne possèdent pas une caractéristique innée ou immuable. Le troisième volet de la définition ne s’applique pas à Ward, puisque le groupe existe actuellement et que l’appartenance au groupe n’est pas immuable en raison de son statut de fait historique. (Il semble que ce volet de la définition n’entre en ligne de compte que si l’identité du persécutateur ne coïncide pas avec celle du groupe social, comme c’est ici le cas. Pour que ce volet s’applique, le groupe social ne devrait plus être actif; si le groupe s’est dissous, il ne peut s’adonner à la persécution.)

second branch, the INLA is a voluntary association committed to the attainment of specific political goals by any means, including violence, but I do not believe that this objective can be said to be so fundamental to the human dignity of its members such that it constitutes a “particular social group”. The fight for independence from the United Kingdom and unification with the Irish Republic may be very serious political ends for INLA members, but requiring them to abandon their violent means of expressing and achieving these goals does not amount to an abdication of their human dignity.

Moreover, I do not accept that Ward’s fear was based on his membership. Rather, in my view, Ward was the target of a highly individualized form of persecution and does not fear persecution because of his group characteristics. Ward feels threatened because of what he did as an individual, and not specifically because of his association. His membership in the INLA placed him in the circumstances that led to his fear, but the fear itself was based on his action, not on his affiliation.

C. Political Opinion

Political opinion was not raised as a ground for fear of persecution either before the Board or the Court of Appeal. It was raised for the first time in this Court by the intervener, the United Nations High Commissioner for Refugees, who, in his factum, expressed the view that the Court of Appeal had “erred in considering that the claimant’s fear of persecution was based on membership in an organization”. The additional ground was ultimately accepted by the appellant during oral argument. I note that the UNHCR Handbook, at p. 17, paragraph 66, states that it is not the duty of a claimant to identify the reasons for the persecution. It is for the examiner to decide whether the Convention definition is met; usually there will be more than one ground (*idem*, paragraph 67). While political opinion was raised at a very late stage of the proceedings, the Court has decided to deal with

Quant au deuxième volet, l’INLA est une association volontaire vouée à la réalisation d’objectifs politiques précis par n’importe quel moyen, y compris la violence, mais je ne crois pas qu’on puisse dire que cet objectif est essentiel à la dignité humaine de ses membres au point d’en faire un «groupe social». La lutte pour l’indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni et l’unification avec la République d’Irlande peuvent constituer des fins politiques fort sérieuses pour les membres de l’INLA, mais les forcer à renoncer aux moyens violents qu’ils emploient pour exprimer et atteindre ces objectifs n’équivaut pas à une abdication de leur dignité humaine.

En outre, je n’accepte pas que la crainte de Ward soit fondée sur son appartenance au groupe en question. À mon avis, Ward faisait plutôt l’objet d’un type de persécution fort individualisée et il ne craint pas la persécution à cause des caractéristiques de son groupe. Ward se sent menacé à cause de ce qu’il a fait à titre individuel, et non expressément à cause de son association. Son appartenance à l’INLA l’a placé dans la situation à l’origine de la crainte qu’il éprouve, mais la crainte elle-même était fondée sur son action, et non sur son affiliation.

C. Opinions politiques

Les opinions politiques n’ont été invoquées comme motif de crainte d’être persécuté ni devant la Commission ni devant la Cour d’appel. Ce motif a été invoqué pour la première fois devant cette Cour par l’intervenant le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui, dans son mémoire, a exprimé l’avis que la Cour d’appel avait [TRADUCTION] «commis une erreur en considérant que la crainte du demandeur d’être persécuté était fondée sur son appartenance à une organisation». Le motif additionnel a finalement été accepté par l’appelant pendant les plaidoiries. Je remarque que le Guide du HCNUR, à la p. 17, paragraphe 66, précise qu’il n’incombe pas au demandeur d’identifier les motifs de persécution. Il incombe à l’examineur de déterminer si les conditions de la définition figurant dans la Convention sont remplies; habituellement, il y a plus d’un

it because this case is one involving human rights and the issue is critical to the case.

Political opinion as a basis for a well-founded fear of persecution has been defined quite simply as persecution of persons on the ground “that they are alleged or known to hold opinions contrary to or critical of the policies of the government or ruling party”; see Grahl-Madsen, *supra*, at p. 220. The persecution stems from the desire to put down any dissident viewed as a threat to the persecutors. Grahl-Madsen’s definition assumes that the persecutor from whom the claimant is fleeing is always the government or ruling party, or at least some party having parallel interests to those of the government. As noted earlier, however, international refugee protection extends to situations where the state is not an accomplice to the persecution, but is unable to protect the claimant. In such cases, it is possible that a claimant may be seen as a threat by a group unrelated, and perhaps even opposed, to the government because of his or her political viewpoint, perceived or real. The more general interpretation of political opinion suggested by Goodwin-Gill, *supra*, at p. 31, i.e., “any opinion on any matter in which the machinery of state, government, and policy may be engaged”, reflects more care in embracing situations of this kind.

Two refinements must be added to the definition of this category. First, the political opinion at issue need not have been expressed outright. In many cases, the claimant is not even given the opportunity to articulate his or her beliefs, but these can be perceived from his or her actions. In such situations, the political opinion that constitutes the basis for the claimant’s well-founded fear of persecution is said to be imputed to the claimant. The absence of expression in words may make it more difficult

motif (*idem*, paragraphe 67). Même si le motif des opinions politiques a été invoqué vers la toute fin des procédures, la Cour a décidé de l’examiner parce que cette affaire porte sur les droits de la personne et que la question est décisive en l’espèce.

L’opinion politique comme motif de craindre avec raison d’être persécuté a été définie tout simplement comme étant liée à la persécution de personnes du fait qu’[TRADUCTION] «on prétend ou on sait qu’elles ont des opinions contraires aux politiques du gouvernement ou du parti au pouvoir ou qu’elles critiquent ces politiques»; voir Grahl-Madsen, *op. cit.*, à la p. 220. La persécution découle de la volonté de mettre fin à toute dissidence que les persécuteurs considèrent comme une menace. La définition de Grahl-Madsen tient pour acquis que le persécuté qui fuit le demandeur est toujours le gouvernement ou le parti au pouvoir, ou du moins une partie dont les intérêts sont semblables à ceux du gouvernement. Toutefois, comme je l’ai fait remarquer ci-dessus, la protection internationale des réfugiés s’étend aux cas dans lesquels l’État n’est pas complice de la persécution, mais où il est incapable de protéger le demandeur. En pareil cas, il est possible que le demandeur soit considéré comme une menace par un groupe qui n’est pas allié au gouvernement, et qui y est peut-être même opposé, à cause de ce qui est ou semble être son point de vue politique. L’interprétation plus générale des opinions politiques proposée par Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 31, à savoir [TRADUCTION] «toute opinion sur une question dans laquelle l’appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé», traduit une diligence plus grande lorsqu’il s’agit d’englober les cas de ce genre.

Il faut apporter deux précisions à la définition de cette catégorie. En premier lieu, il n’est pas nécessaire que les opinions politiques en question aient été carrément exprimées. Dans bien des cas, le demandeur n’a même pas la possibilité d’exprimer ses convictions qui peuvent toutefois ressortir de ses actes. En pareil cas, on dit que les opinions politiques pour lesquelles le demandeur craint avec raison d’être persécuté sont imputées à ce dernier. Il se peut qu’étant donné qu’il ne s’exprime pas

for the claimant to establish the relationship between that opinion and the feared persecution, but it does not preclude protection of the claimant.

Second, the political opinion ascribed to the claimant and for which he or she fears persecution need not necessarily conform to the claimant's true beliefs. The examination of the circumstances should be approached from the perspective of the persecutor, since that is the perspective that is determinative in inciting the persecution. The political opinion that lies at the root of the persecution, therefore, need not necessarily be correctly attributed to the claimant. Similar considerations would seem to apply to other bases of persecution.

Ward's fear of being killed by the INLA, should he return to Northern Ireland, stems initially from the group's threat of executing the death sentence imposed by its court-martial. The act for which Ward was so punished was his assistance in the escape of the hostages he was guarding. From this act, a political opinion related to the proper limits to means used for the achievement of political change can be imputed. Ward had many reasons to go through with the assassination order and only one, that of acting in conformity with his beliefs, for doing what he eventually did. Ward recognized the risk of serious retribution by the INLA upon being caught, as reflected in his testimony before the Immigration Appeal Board:

Q. What type of discipline is it?

A. The discipline is once you are a member you are always a member. And if anybody steps outside those lines of demarcation the only alternative is to assassinate them, do away with them.

Q. So if a person does not tow [*sic*] the line, once he is a member and he does not tow [*sic*] the line what happens to him?

A. He will be shot. . . .

Nevertheless, Ward felt that to carry out the INLA's hostage assassination order would have

verbalement, le demandeur ait plus de difficulté à établir le rapport existant entre cette opinion et la crainte d'être persécuté, mais cela ne l'empêche pas d'être protégé.

En second lieu, les opinions politiques imputées au demandeur et pour lesquelles celui-ci craint d'être persécuté n'ont pas à être nécessairement conformes à ses convictions profondes. Les circonstances devraient être examinées du point de vue du persécuteur, puisque c'est ce qui est déterminant lorsqu'il s'agit d'inciter à la persécution. Les opinions politiques qui sont à l'origine de la persécution n'ont donc pas à être nécessairement attribuées avec raison au demandeur. Des considérations similaires sembleraient s'appliquer aux autres motifs de persécution.

La crainte qu'a Ward d'être assassiné par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord découle au départ de ce que le groupe a menacé d'exécuter l'arrêt de mort prononcé par sa cour martiale. Ward était ainsi puni pour avoir aidé à s'évader les otages qu'il gardait. Cet acte permet d'imputer une opinion politique au sujet des limites qu'il convient de fixer à l'égard des moyens employés pour réaliser des changements politiques. Ward avait plusieurs raisons d'exécuter l'ordre d'assassiner les otages alors qu'il n'avait qu'une seule raison de faire ce qu'il a finalement fait, à savoir agir conformément à ses convictions. Ward a reconnu qu'il risquait d'être puni sévèrement par l'INLA s'il était pris, comme le montre son témoignage devant la Commission d'appel de l'immigration:

[TRADUCTION]

Q. Quel genre de discipline?

R. La discipline veut qu'une fois membre, vous l'êtes pour la vie. Et si quelqu'un s'écarte de ces lignes de démarcation, la seule solution est de l'assassiner, de s'en débarrasser.

Q. Ainsi donc, qu'arrive-t-il au membre qui rompt les rangs?

R. Il est descendu. . . .

Néanmoins, Ward croyait que ce serait aller trop loin que d'exécuter l'ordre d'assassiner les otages

been going too far. He described his reasons for turning the hostages free as follows:

Q. So the order [to shoot the hostages] has come down then, and what happened next?

A. Well I found myself in a predicament.

Q. Yes?

A. Both of conscience and morals, these things all go through your head in a situation like that. Quite frankly, I wanted no part of it at that stage.

Q. Did you express this desire or this feeling to anyone?

A. To one particular person that was involved there. I cannot do this. But rules are rules, if you voice your opinion to the wrong people or too loudly you would be joining the victims.

Q. So what happened next?

A. What happened was, I gave the situation a lot of thought and consideration. I thought of the implications of various actions. Things went through my head and the final conclusion I came to was I could not have any part of it.

Q. The order came down from the Army council. And you knew that it was your responsibility to protect these people so that that order, I guess, could be carried out. Correct?

A. Yes.

Q. And you had a problem with that. You realized that you could not go along with the killing?

A. They were innocent people . . . I could not live with my own conscience if I permitted this to go on. The decision I came to in my own mind was to try to release him.

To Ward, who believes that the killing of innocent people to achieve political change is unacceptable, setting the hostages free was the only option that accorded with his conscience. The fact that he did or did not renounce his sympathies for the more general goals of the INLA does not affect this.

de l'INLA. Il a expliqué comme suit les raisons pour lesquelles il avait libéré les otages:

[TRADUCTION]

Q. Ainsi l'ordre [de tuer les otages] a été alors donné, et qu'est-il arrivé ensuite?

R. Eh bien, je me suis trouvé dans un dilemme.

Q. Oui?

R. Tant sur le plan de la conscience que sur celui de la morale, vous songez à toutes ces choses dans une situation comme celle-là. Franchement, je ne voulais absolument pas m'en mêler à ce stade.

Q. Avez-vous fait part de ce désir ou de ce sentiment à quelqu'un?

R. À quelqu'un qui était impliqué. Je ne pouvais le faire. Mais les règles sont les règles, si vous faites connaître votre opinion aux mauvaises personnes ou avec trop de véhémence, vous allez vous retrouver dans les rangs des victimes.

Q. Qu'est-il arrivé ensuite?

R. Eh bien, j'ai longuement réfléchi. J'ai songé aux conséquences de diverses actions. Il se passait des choses dans ma tête et j'ai finalement conclu que je ne pouvais pas m'en mêler.

Q. L'ordre a été donné par le conseil de l'Armée. Et vous saviez qu'il vous incombait de protéger ces gens, de sorte que cet ordre, je suppose, puisse être exécuté. Est-ce exact?

R. Oui.

Q. Et cela vous posait un problème. Vous vous êtes rendu compte que vous ne pouviez pas exécuter ces gens?

R. Il s'agissait de personnes innocentes . . . Je n'aurais pas pu vivre en paix si j'avais permis que cela se produise. J'ai décidé dans mon for intérieur d'essayer de le libérer.

Pour Ward, qui croit que tuer des innocents pour réaliser des changements politiques est inacceptable, libérer les otages était la seule solution qui s'accordait avec sa conscience. Le fait qu'il ait ou qu'il n'ait pas renoncé à appuyer les objectifs plus généraux de l'INLA ne change rien à cela. Par ail-

This act, on the other hand, made Ward a political traitor in the eyes of a militant para-military organization, such as the INLA, which supports the use of terrorist tactics to achieve its ends. The act was not merely an isolated incident devoid of greater implications. Whether viewed from Ward's or the INLA's perspective, the act is politically significant. The persecution Ward fears stems from his political opinion as manifested by this act.

The appropriateness of the application of this ground to the facts in this case is confirmed when contrasted with a recent United States Supreme Court disposition of a similar issue. In *I.N.S. v. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992), a Guatemalan claimant sought asylum because of his fear of persecution at the hands of the anti-government guerrillas owing to his refusal to join them. For the majority, Scalia J. was not convinced that the claimant's motive, nor that perceived by the guerrillas to be his motive, was politically based. He stated, at pp. 815-16:

Even a person who supports a guerrilla movement might resist recruitment for a variety of reasons—fear of combat, a desire to remain with one's family and friends, a desire to earn a better living in civilian life, to mention only a few. The record in the present case not only failed to show a political motive on Elias-Zacarias' part; it showed the opposite. He testified that he refused to join the guerrillas because he was afraid that the government would retaliate against him and his family if he did so. Nor is there any indication (assuming, *arguendo*, it would suffice) that the guerrillas erroneously believed that Elias-Zacarias' refusal was politically based. [Emphasis in original.]

In Ward's case, *a contrario*, his act was inconsistent with any other possible motive. He was already a member of the INLA; any fear of retaliation could have been dispelled simply by executing the order. The rationale underlying his decision was unequivocal, both in his eyes and in those of the INLA.

leurs, cet acte faisait de Ward un traître politique aux yeux d'une organisation militante paramilitaire comme l'INLA, qui appuie le recours à des tactiques terroristes pour réaliser ses fins. L'acte n'était pas simplement un incident isolé dénué de répercussions plus profondes. Aux yeux de Ward et de l'INLA, l'acte avait une importance politique. La persécution que Ward craint découle de ses opinions politiques que reflète l'acte qu'il a accompli.

L'opportunité d'appliquer ce motif aux faits de l'espèce est confirmée lorsqu'on met cette affaire en contraste avec un arrêt récent de la Cour suprême des États-Unis portant sur un point similaire. Dans *I.N.S. c. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992), un demandeur guatémaltèque avait demandé l'asile parce qu'il craignait d'être persécuté par les guérilleros antigouvernementaux à la suite de son refus de joindre leurs rangs. Le juge Scalia, qui s'est exprimé au nom de la majorité, n'était pas convaincu que le motif du demandeur, ou celui que les guérilleros lui attribuaient, avait un fondement politique. Il déclare ceci, aux pp. 815 et 816:

[TRADUCTION] Même une personne qui appuie un mouvement de guérilla pourrait refuser d'être recrutée pour diverses raisons—la peur de se battre, le désir de demeurer avec sa famille et ses amis, le désir de mieux gagner sa vie dans la vie civile, pour n'en mentionner que quelques-unes. En l'espèce, non seulement le dossier ne faisait pas état d'un motif politique de la part d'Elias-Zacarias, mais encore il indiquait plutôt le contraire. Elias-Zacarias a témoigné qu'il refusait de se joindre aux guérilleros parce qu'il craignait que le gouvernement n'exerce des représailles contre sa famille et lui-même s'il le faisait. Il n'y a pas non plus d'indication (à supposer, aux fins de la discussion, que cela suffise) que les guérilleros croyaient à tort que le refus d'Elias-Zacarias avait un fondement politique. [En italique dans l'original.]

Par contre, l'acte accompli, en l'espèce, par Ward était incompatible avec tout autre motif possible. Ward était déjà membre de l'INLA; il pouvait apaiser ses craintes de représailles simplement en exécutant l'ordre. Le fondement de la décision de Ward était clair, tant à ses yeux qu'aux yeux de l'INLA.

A positive labelling of Ward as a "Convention refugee" because of his well-founded fear of persecution for reasons of political opinion meets the concerns of Urie J.A., in the Court of Appeal, who remarked, at p. 678, that it would be absurd to allow Ward into Canada owing to the fact that he had acted contrary to the interests of the INLA, because "[i]f such a view were to be taken anyone who dissents on anything could be said to be a member of a particular social group". Permitting Ward entry on the basis of feared persecution because of political opinion provides the focus needed in this inquiry. Not just any dissent to any organization will unlock the gates to Canadian asylum; the disagreement has to be rooted in a political conviction. This approach to Ward's case would preclude a former Mafia member, for example, from invoking it as precedent.

Section 15 of the Charter

The intervener, Canadian Council for Refugees, has raised the argument that the majority decision of the Federal Court of Appeal imposes two requirements having a discriminatory impact on historically disadvantaged groups such as women and children, by making it more difficult for them to obtain refugee status in Canada. These two requirements are, first, that social group activities be viewed as a possible danger to the state in order to qualify as a social group, and second, that state complicity be present. Essentially, the argument can be reduced to the contention that differential impact will exist since persecution of women and children is less likely to meet these criteria. I do not find this argument convincing, but I need not enter into it further since I have found both these aspects of the majority decision incorrect for other reasons. Recourse to s. 15 of the *Charter* is, therefore, unnecessary.

Qualifier Ward de «réfugié au sens de la Convention», parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de ses opinions politiques, répond aux préoccupations exprimées par le juge Urie de la Cour d'appel, qui fait remarquer, à la p. 678, qu'il serait absurde d'admettre Ward au Canada du fait qu'il a agi d'une façon contraire aux intérêts de l'INLA, parce que «[s]'il fallait adopter un tel point de vue, quiconque est en désaccord sur quelque sujet pourrait être considéré comme membre d'un groupe social». Accorder à Ward l'autorisation de séjour en se fondant sur le fait qu'il craint d'être persécuté à cause de ses opinions politiques met l'accent où il le faut dans cette enquête. Le fait pour une personne d'être en dissentiment avec une organisation ne lui permettra pas toujours de chercher asile au Canada; le désaccord doit être fondé sur une conviction politique. Cette façon d'aborder le cas de Ward empêcherait un ancien membre de la mafia, par exemple, de l'invoquer comme précédent.

Article 15 de la Charte

L'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés a avancé l'argument selon lequel le jugement majoritaire de la Cour d'appel fédérale impose deux conditions qui ont des répercussions discriminatoires sur des groupes historiquement défavorisés, comme les femmes et les enfants, en leur compliquant la tâche lorsqu'il s'agit d'obtenir le statut de réfugié au Canada. Ces deux conditions sont les suivantes: en premier lieu, pour pouvoir qualifier un groupe de groupe social, ses activités doivent être considérées comme constituant un danger possible pour l'État et, en second lieu, il doit y avoir complicité de l'État. Essentiellement, cet argument peut revenir à prétendre que les répercussions seront différentes puisque la persécution des femmes et des enfants est moins susceptible de satisfaire à ces critères. Je ne trouve pas cet argument convaincant, mais je n'ai pas à l'examiner davantage étant donné que j'ai conclu que ces deux aspects du jugement majoritaire sont erronés pour d'autres raisons. Il est donc inutile de recourir à l'art. 15 de la *Charte*.

Dual Nationality

Ward's citizenship, by virtue of his being a resident of Northern Ireland which forms part of the United Kingdom, effectively endows him with British citizenship; see the *British Nationality Act 1981* (U.K.), 1981, c. 61. On January 1, 1983, British citizenship was automatically acquired by all those citizens of the United Kingdom and the Colonies who had the right of abode in the United Kingdom on that date pursuant to the *British Nationality Act 1981*. During the oral hearing, Ward's counsel effectively admitted the Board's error in this regard and conceded Ward's dual nationality. This makes unnecessary a consideration of burden of proof, but it is right to say that I agree with the Court of Appeal that the Board erred in placing the burden of proof on the Minister. This burden includes a showing of well-founded fear of persecution in all countries of which the claimant is a national.

In considering the claim of a refugee who enjoys nationality in more than one country, the Board must investigate whether the claimant is unable or unwilling to avail him- or herself of the protection of each and every country of nationality. Although never incorporated into the *Immigration Act* and thus not strictly binding, paragraph 2 of Art. 1(A)(2) of the 1951 Convention infuses suitable content into the meaning of "Convention refugee" on the point. This paragraph of the Convention provides:

Article 1

A. ...

(2) ...

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on a well-founded fear, he has not

La double nationalité

Du fait qu'il est résident de l'Irlande du Nord qui est un pays du Royaume-Uni, Ward possède réellement la citoyenneté britannique; voir la *British Nationality Act 1981* (R.-U.), 1981, ch. 61. Le 1^{er} janvier 1983, la citoyenneté britannique a automatiquement été acquise par tous les citoyens du Royaume-Uni et des colonies qui avaient le droit de résider au Royaume-Uni à cette date conformément à la *British Nationality Act 1981*. Pendant les plaidoiries, l'avocat de Ward a effectivement reconnu l'erreur de la Commission à cet égard et a concédé que Ward bénéficiait d'une double nationalité. Il est donc inutile d'examiner le fardeau de la preuve, mais il est juste de dire que je souscris à l'avis de la Cour d'appel voulant que la Commission ait commis une erreur en imposant le fardeau de la preuve au Ministre. Ce fardeau comprend la preuve que le demandeur craint avec raison d'être persécuté dans tous les pays dont il est ressortissant.

En examinant la revendication d'un réfugié qui bénéficie de la nationalité de plus d'un pays, la Commission doit se demander si le demandeur ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité. Le paragraphe 2 de l'art. 1(A)(2) de la Convention de 1951 n'a jamais été incorporé dans la *Loi sur l'immigration* et il n'a donc pas strictement force exécutoire; cependant, il donne un sens approprié à l'expression «réfugié au sens de la Convention» sur ce point. Ce paragraphe de la Convention se lit ainsi:

Article premier

A. ...

(2) ...

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression «du pays dont elle a la nationalité» vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est

availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

As described above, the rationale underlying international refugee protection is to serve as “surrogate” shelter coming into play only upon failure of national support. When available, home state protection is a claimant’s sole option. The fact that this Convention provision was not specifically copied into the Act does not render it irrelevant. The assessment of Convention refugee status most consistent with this theme requires consideration of the availability of protection in all countries of citizenship.

This conclusion is bolstered by general rules of statutory interpretation. Section 33(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, stipulates that words in the singular include the plural. Consequently, references to “country of nationality” in the definition of “Convention refugee” in s. 2(1) of the *Immigration Act* should be read as including “countries of nationality”.

The appellant argues that the presence of s. 46.04(1)(c) of the Act (resulting from the amendments effected by S.C. 1988, c. 35, s. 14, effective January 1, 1989) is inconsistent with a requirement of demonstrating a lack of protection in all countries of citizenship. Section 46.04(1)(c) precludes eligibility for landed status in Canada for a claimant who has demonstrated his or her status as a Convention refugee, where the claimant is “a national or citizen of a country; other than the country that the person left, or outside of which the person remains, by reason of fear of persecution”. The appellant’s contention is, essentially, that if the Act’s definition of “Convention refugee” were to encompass inability or unwillingness to avail himself of the protection of each country of nationality, then s. 46.04(1)(c) would be redundant.

I am not persuaded by this argument. The right to apply for the status of permanent resident is but

pas réclamée de la protection de l’un des pays dont elle a la nationalité.

Comme je l’ai déjà dit, la protection internationale des réfugiés est destinée à servir de mesure «auxiliaire» qui n’entre en jeu qu’en l’absence d’appui national. Lorsqu’il est possible de l’obtenir, la protection de l’État d’origine est la seule solution qui s’offre à un demandeur. Le fait que cette disposition de la Convention n’a pas expressément été incorporée dans la Loi ne l’empêche pas d’être pertinente. L’évaluation du statut de réfugié au sens de la Convention la plus compatible avec cette idée exige l’examen de la possibilité pour le demandeur d’obtenir une protection dans tous les pays dont il a la citoyenneté.

Cette conclusion est étayée par les règles générales d’interprétation des lois. Le paragraphe 33(2) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, prévoit que le singulier s’applique à la pluralité. On devrait donc interpréter la mention «du pays dont elle a la nationalité» figurant dans la définition de «réfugié au sens de la Convention», au par. 2(1) de la *Loi sur l’immigration*, comme signifiant aussi «des pays dont elle a la nationalité».

L’appellant soutient que la présence de l’al. 46.04(1)c) de la Loi (résultant des modifications apportées par L.C. 1988, ch. 35, art. 14, et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989) est incompatible avec l’exigence de démontrer l’absence de protection dans tous les pays dont le demandeur a la citoyenneté. Selon l’al. 46.04(1)c), ne peut réclamer le droit d’établissement au Canada la personne qui a démontré qu’elle est un réfugié au sens de la Convention, si «elle a la nationalité ou la citoyenneté d’un autre pays que celui qu’elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d’être persécutée». L’appellant soutient essentiellement que si la définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention» figurant dans la Loi devait comprendre l’incapacité ou l’absence de volonté du demandeur de se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité, l’al. 46.04(1)c) serait redondant.

Cet argument ne me convainc pas. Le droit de réclamer le statut de résident permanent n’est que

one of several consequences flowing from the characterization of a claimant as a Convention refugee. The Convention refugee also benefits from the right to remain in Canada (s. 4(2.1)), the right not to be deported to the country where the refugee has a well-founded fear of persecution (s. 53(1)) and the right to work while in Canada (s. 19(4)(j) of the *Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172*). None of these provisions requires assurance that the claimant has exhausted his or her search for protection in every country of nationality. The exercise of assessing the claimant's fear in each country of citizenship at the stage of determination of "Convention refugee" status, before conferring these rights on the claimant, accords with the principles underlying international refugee protection. Otherwise, the claimant would benefit from rights granted by a foreign state while home state protection had still been available. The reference to other countries of nationality in s. 46.04(1)(c) is probably intended as a double-check on the refugee's lack of access to national protection, in case of changed circumstances or new revelations, before the significant status of permanent resident is bestowed.

As alluded to previously, and as conceded by appellant's counsel to be in error, the Board concluded that it could not make a finding of dual citizenship because there was insufficient evidence to do so. The Board commented, at p. 55, however, that had it

concluded that the claimant was also a national of the United Kingdom, the Board would have made a finding that the claimant's life would be in danger from the INLA if he was returned to the United Kingdom.

This finding, however, is insufficient for the purposes of the determination that must be made by the Board. It does not address the real issue. The fact that Ward's life will be in danger should he be returned either to Ireland or to Great Britain is not disputed by anyone; the question, rather, is whether Ward can be protected from that danger. The Board never made a finding of fact on the real issue—the ability of the British to protect Ward.

l'une de plusieurs conséquences de la qualification d'un demandeur comme étant un réfugié au sens de la Convention. Le réfugié au sens de la Convention bénéficie également du droit de demeurer au Canada (par. 4(2.1)), du droit de ne pas être renvoyé dans le pays où il craint avec raison d'être persécuté (par. 53(1)) et du droit de travailler pendant qu'il est au Canada (par. 19(4)(j) du *Règlement sur l'immigration de 1978, DORS/78-172*). Aucune de ces dispositions n'exige de garantir que le demandeur a épuisé les possibilités de protection dans chaque pays dont il a la nationalité. L'évaluation que l'on fait de la crainte du demandeur dans chaque pays dont il a la citoyenneté, au stade de la détermination du statut de «réfugié au sens de la Convention» et avant de lui conférer ces droits, est conforme aux principes qui sous-tendent la protection internationale des réfugiés. Autrement, le demandeur bénéficierait de droits conférés par un État étranger alors que l'État d'origine peut encore le protéger. La mention d'autres pays dont il a la nationalité, figurant à l'al. 46.04(1)c, est probablement destinée à vérifier une seconde fois si le réfugié n'a pas accès à la protection nationale, en cas de changements de circonstances ou de nouvelles révélations, avant que le statut important de résident permanent ne soit accordé.

Comme je l'ai déjà laissé entendre, et comme l'a concédé l'avocat de l'appelant, la Commission a jugé à tort qu'elle ne pouvait pas conclure à la double citoyenneté en raison de l'insuffisance de la preuve sur ce point. La Commission fait cependant remarquer, à la p. 55, que si elle

était arrivée à la conclusion que le demandeur était également ressortissant du Royaume-Uni, elle aurait jugé que sa vie serait menacée par la INLA s'il était renvoyé au Royaume-Uni.

Toutefois, cette conclusion est insuffisante aux fins de la décision que doit rendre la Commission. Elle ne porte pas sur la véritable question litigieuse. Personne ne conteste que la vie de Ward sera en danger s'il retourne en Irlande ou en Grande-Bretagne; il s'agit plutôt de savoir si Ward peut être protégé contre ce danger. La Commission n'a jamais tiré de conclusion de fait au sujet de la véritable question litigieuse—la capacité des Britanniques de protéger Ward.

As explained above, the well-foundedness of a claimant's fear of persecution can be grounded in the concept of "inability to protect", assessed with respect to each and every country of nationality. Since the Board failed to make a finding on this point, as far as Great Britain is concerned, its ultimate finding of fear of persecution there is similarly erroneous. The validity of Ward's claim is dependant upon such a finding. This case must, therefore, be referred back to the Board (now the Immigration and Refugee Board) for a determination as to whether Ward can be afforded protection in Great Britain.

Clearly, the inability of a second state of nationality to protect can be established where the claimant has actually approached the state and been denied protection. Where, as in the case of Ward, the second state has not actually been approached by the claimant, the principles delineated above regarding the home state should apply. In other words, Great Britain should be presumed capable of protecting its nationals.

An underlying premise of this presumption, however, is that citizenship carries with it certain basic consequences. One of these, as noted by MacGuigan J.A., at p. 699, is the right to gain entry to the country at any time. The appellant presented evidence, albeit not by way of expert opinion, of the existence of the *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984*. The current version of this Act (*Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (U.K.), 1989, c. 4), which replaced the *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984*, seems to enable the British Government to prohibit a national from being in, or entering, Great Britain, if the national has been "concerned in the commission, preparation or instigation of acts of terrorism" connected with the affairs of Northern Ireland; see ss. 4 and 5 of the Act. Such evidence might serve to rebut the presumption by demonstrating a lack of protection afforded by Great Britain. Denial of admittance to the home territory is offered by the UNHCR in its

Comme je l'ai déjà expliqué, le bien-fondé de la crainte que le demandeur a d'être persécuté peut reposer sur la notion d'«incapacité d'assurer la protection», évaluée à l'égard de chacun des pays dont il a la nationalité. Étant donné que la Commission a omis de tirer une conclusion sur ce point, en ce qui concerne la Grande-Bretagne, sa conclusion finale quant à la crainte de persécution était également erronée. La validité de la revendication de Ward dépend d'une telle conclusion. Cette affaire doit donc être renvoyée à la Commission (maintenant Commission de l'immigration et du statut de réfugié) pour qu'elle détermine si Ward peut bénéficier d'une protection en Grande-Bretagne.

De toute évidence, l'incapacité d'un second État dont il a la nationalité d'assurer sa protection peut être établie lorsque le demandeur s'est vraiment adressé à cet État et s'est vu refuser toute protection. Lorsque, comme dans le cas de Ward, le demandeur ne s'est pas vraiment adressé au second État, les principes exposés ci-dessus au sujet de l'État d'origine devraient s'appliquer. En d'autres termes, il y a lieu de présumer que la Grande-Bretagne est capable de protéger ses ressortissants.

Toutefois, une prémisse qui sous-tend cette présomption est que la citoyenneté comporte certaines conséquences fondamentales. L'une de celles-ci, comme le fait remarquer le juge MacGuigan, à la p. 699, est le droit d'obtenir, en tout temps, l'autorisation de séjour dans le pays. L'appelant a présenté la preuve, quoique non au moyen d'une opinion d'expert, de l'existence de la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984*. La version actuelle de cette Loi (*Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (R.-U.), 1989, ch. 4), qui a remplacé la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984*, semble permettre au gouvernement britannique d'interdire à un ressortissant d'être ou d'entrer en Grande-Bretagne, s'il est [TRADUCTION] «mêlé à la perpétration ou à la préparation d'actes de terrorisme, ou s'il a incité à accomplir de tels actes» relativement aux affaires de l'Irlande du Nord; voir les art. 4 et 5 de la Loi. Pareille preuve pourrait permettre de réfuter la présomption en démontrant l'absence de

Handbook, at paragraph 99, as a possible example of what might amount to a refusal of protection. The applicability of the presumption and its rebuttal are matters that depend upon the particular circumstances of this case and which must be determined by the Board.

Conclusion

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the order of the Federal Court of Appeal and remit the case back to the Immigration and Refugee Board for an evaluation consistent with these reasons of the appellant's claim with reference to his second state of citizenship, Great Britain.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Rekai & Johnson, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the United Nations High Commissioner for Refugees: The United Nations High Commissioner for Refugees, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Immigration and Refugee Board: The Immigration and Refugee Board, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Canadian Council for Refugees: Parkdale Community Legal Services Inc., Toronto.

protection de la part de la Grande-Bretagne. Le refus d'admettre sur le territoire national est mentionné au paragraphe 99 du Guide du HCNUR comme exemple possible de ce qui pourrait équivaloir à un refus de protection. L'applicabilité de la présomption et sa réfutation sont des questions qui dépendent des circonstances particulières de l'espèce et qui doivent être tranchées par la Commission.

Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale et de renvoyer l'affaire à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour qu'elle effectue une évaluation, conforme aux présents motifs, de la revendication de l'appelant, en ce qui concerne le second État dont il a la citoyenneté, à savoir la Grande-Bretagne.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelant: Rekai & Johnson, Toronto.

Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés: Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Ottawa.

Procureur de l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié: La Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés: Parkdale Community Legal Services Inc., Toronto.