

Luis Alberto Hernandez Febles *Appellant*

v.

Minister of Citizenship and Immigration *Respondent*

and

Amnesty International, United Nations High Commissioner for Refugees, Canadian Association of Refugee Lawyers, Canadian Council for Refugees and Canadian Civil Liberties Association *Interveners*

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

2014 SCC 68

File No.: 35215.

2014: March 25; 2014: October 30.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration law — Convention refugees — Exclusion based on commission of serious crime prior to admission to country of refuge — Cuban national seeking refugee protection in Canada — Immigration and Refugee Board rejecting claim for refugee protection on grounds that claimant committed serious crimes prior to admission to Canada — Whether consideration of grounds for exclusion should include matters or events after commission of crime, such as whether claimant is fugitive from justice or unmeritorious or dangerous at the time of the application for refugee protection — Whether claimant who has committed serious crime in the past may nevertheless qualify for refugee protection because he or she has served sentence or because of redeeming conduct in the interim — Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, s. 98 — United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, art. 1F(b).

Luis Alberto Hernandez Febles *Appellant*

c.

Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration *Intimé*

et

Amnistie internationale, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés, Conseil canadien pour les réfugiés et Association canadienne des libertés civiles *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : FEBLES c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

2014 CSC 68

N° du greffe : 35215.

2014 : 25 mars; 2014 : 30 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit de l'immigration — Réfugiés au sens de la Convention — Exclusion fondée sur la commission d'un crime grave avant l'admission dans le pays d'accueil — Cubain demandant l'asile au Canada — Rejet de la demande d'asile par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au motif que le demandeur avait commis des crimes graves avant son admission au Canada — Dans l'examen des motifs d'exclusion, faut-il prendre en compte des faits ou événements postérieurs au crime, notamment si le demandeur est un criminel fugitif, s'il est indigne de l'asile ou s'il est dangereux au moment de la présentation de sa demande d'asile? — Un demandeur qui a commis des crimes graves peut-il quand même obtenir l'asile parce qu'il a purgé sa peine ou qu'il s'est racheté depuis? — Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 98 — Convention relative au Statut des Réfugiés des Nations Unies, R.T. Can. 1969 n° 6, art. 1Fb).

Febles was admitted to the United States as a refugee from Cuba. While living in the United States, he was convicted and served time in prison for two assaults with a deadly weapon — in the first case he struck a roommate on the head with a hammer, and in the second, he threatened to kill a roommate’s girlfriend at knifepoint. The U.S. revoked his refugee status and issued a removal warrant. Febles subsequently fled to Canada and sought Canadian refugee protection.

Refugee protection claims in Canada are governed by the *Immigration and Refugee Protection Act* (“IRPA”). Section 98 of the IRPA excludes from refugee protection in Canada all persons referred to in Article 1F(b) of the United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees* (“Refugee Convention”). Article 1F(b) of the *Refugee Convention* excludes from refugee protection all persons who have committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to admission to that country as a refugee. Refugee protection claims in Canada are adjudicated by the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board (“Board”). In deciding Febles’ refugee protection claim, the Board concluded that Febles was among the persons referred to by Article 1F(b) of the *Refugee Convention*, and therefore ineligible for refugee protection in Canada pursuant to s. 98 of the IRPA. Both the Federal Court and the Federal Court of Appeal dismissed Febles’ application for judicial review.

Held (Abella and Cromwell JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and LeBel, Rothstein, Moldaver and Wagner JJ.: Section 98 of the IRPA excludes from refugee protection in Canada all persons “referred to in section E or F of Article 1 of the Refugee Convention”. Article 1F(b) of the *Refugee Convention* refers to “any person with respect to whom there are serious reasons for considering that . . . he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee”. The primary issue in this case is how to interpret the meaning of Article 1F(b) of the *Refugee Convention*.

Interpretation of an international treaty is governed by the *Vienna Convention on the Law of Treaties* (“Vienna Convention”). Pursuant to Article 31(1) of the *Vienna Convention*, interpretation of a treaty should be approached by considering: (1) the “ordinary meaning” of its terms; (2) the context; and (3) the object and purpose of the treaty.

Febles a été admis aux États-Unis en qualité de réfugié en provenance de Cuba. Alors qu’il vivait aux États-Unis, il a été reconnu coupable et incarcéré relativement à deux infractions d’agression avec une arme meurtrière — dans le premier cas, il a frappé un colocataire à la tête avec un marteau, et dans le second cas, il a menacé de tuer l’amie d’un colocataire à la pointe du couteau. Sa qualité de réfugié a été révoquée aux États-Unis et une mesure de renvoi le visant a été prise. Febles a fui au Canada où il a demandé l’asile.

Au Canada, les demandes d’asile sont régies par la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (« LIPR »). L’article 98 de la LIPR exclut de l’asile au Canada toutes les personnes visées à l’article 1Fb) de la *Convention relative au Statut des Réfugiés* des Nations Unies (« *Convention relative aux réfugiés* »). L’article 1Fb) de cette *Convention* exclut de la protection offerte aux réfugiés toutes les personnes qui ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés. Au Canada, c’est la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (« Commission ») qui tranche les demandes d’asile. Dans sa décision au sujet de la demande d’asile de Febles, la Commission a conclu que ce dernier était visé par l’article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* et qu’il ne pouvait obtenir l’asile au Canada aux termes de l’art. 98 de la LIPR. La Cour fédérale et la Cour d’appel fédérale ont rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par Febles.

Arrêt (les juges Abella et Cromwell sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Rothstein, Moldaver et Wagner : L’article 98 de la LIPR exclut du régime de protection des réfugiés au Canada toute personne « visée aux sections E ou F de l’article premier de la Convention sur les réfugiés ». L’article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* fait mention des « personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser [. . .] qu’elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés ». L’interprétation de l’article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* constitue la principale question à trancher en l’espèce.

L’interprétation d’un traité international est régie par la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (« *Convention de Vienne* »). Aux termes de l’article 31(1) de la *Convention de Vienne*, il faut aborder l’interprétation d’un traité en examinant : (1) le « sens ordinaire » de ses termes, (2) le contexte, et (3) l’objet et le but du

Article 32 of the *Vienna Convention* further specifies that, aside from confirming an interpretation resulting from the application of Article 31, recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, only if application of Article 31 leaves the meaning ambiguous or obscure, or leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

The ordinary meaning of Article 1F(b)'s terms "has committed a serious . . . crime" refers only to the crime at the time it was committed and not to anything subsequent to the commission of the crime. There is nothing in the text of the provision suggesting that Article 1F(b) only applies to fugitives, or that factors such as current lack of dangerousness or post-crime expiation or rehabilitation are to be considered or balanced against the seriousness of the crime.

The context around Article 1F(b) supports this interpretation. The immediate context of Article 1F(b) is Article 1F as a whole. There is nothing in the wording of Articles 1F(a) and 1F(c) to support the view that the exclusion from refugee protection under Article 1F(b) is confined to fugitives. Nor does Article 33(2) of the *Refugee Convention* support the view that Article 1F(b) is confined to fugitives. The reason Article 33(2) applies only to particularly serious crimes, and has the additional requirement that "danger to the community" be demonstrated, is because it authorizes removal of a person whose need for protection has been recognized.

Likewise, the object and purposes of the *Refugee Convention* do not support the contention that Article 1F(b) is confined to fugitives. The *Refugee Convention* has twin purposes: it aims to strike a balance between helping victims of oppression by allowing them to start new lives in other countries, while also protecting the interests of receiving countries, which they did not renounce simply by negotiating specific provisions to aid victims of oppression. The *Refugee Convention* is not itself an abstract principle, but an agreement among sovereign states in certain specified terms, negotiated by them in consideration of the entirety of their interests. Accordingly, exclusion clauses should not be enlarged in a manner inconsistent with the *Refugee Convention's* broad humanitarian aims, but neither should overly narrow interpretations be adopted which ignore the contracting states' need to control who enters their territory. Ultimately, the purpose of an exclusion clause is to exclude, and broad purposes do not

traité. L'article 32 de la *Convention de Vienne* ajoute que l'on peut avoir recours à des moyens complémentaires d'interprétation, notamment les travaux préparatoires au traité et les circonstances dans lesquelles il a été conclu, en vue de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, mais seulement si l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

Le sens ordinaire des termes employés à l'article 1F(b) « ont commis un crime grave » renvoie uniquement au crime au moment où il a été commis et non à des faits subséquents à la commission de ce crime. Le texte de cette disposition n'indique aucunement qu'elle s'applique uniquement aux criminels fugitifs, ou que des facteurs tels l'absence de dangerosité actuelle de la personne ou le fait que celle-ci ait purgé sa peine et se soit réadaptée postérieurement au crime doivent être examinés ou soupesés au regard de la gravité du crime.

Le contexte de l'article 1F(b) appuie cette interprétation. Le texte intégral de la section 1F constitue le contexte immédiat de l'article 1F(b). Rien dans le libellé des articles 1F(a) et 1F(c) ne permet d'affirmer que seuls les criminels fugitifs sont exclus de l'asile par l'effet de l'article 1F(b). L'article 33(2) de la *Convention relative aux réfugiés* ne permet pas non plus d'affirmer que l'article 1F(b) vise uniquement les criminels fugitifs. Cet article autorise le renvoi des personnes dont le besoin de protection est reconnu; c'est pourquoi il s'applique uniquement dans les cas de crimes particulièrement graves et exige en outre la preuve d'une « menace pour la communauté ».

De même, l'objet et les buts de la *Convention relative aux réfugiés* n'appuient pas la thèse voulant que l'article 1F(b) s'applique uniquement aux criminels fugitifs. Le but de cette *Convention* est double : elle vise à établir un juste équilibre entre l'aide qui permettra aux victimes d'oppression d'entreprendre une nouvelle vie dans un autre pays et la protection des intérêts des pays d'accueil, des intérêts auxquels ils n'ont pas renoncé simplement en négociant certaines dispositions pour venir en aide aux victimes d'oppression. La *Convention relative aux réfugiés* n'est pas elle-même un principe abstrait mais une entente rédigée en termes précis que certains États souverains ont négociée en tenant compte de l'intégralité de leurs intérêts. En conséquence, il ne faut pas élargir la portée des dispositions d'exclusion d'une manière qui serait incompatible avec les vastes objectifs humanitaires de la *Convention relative aux réfugiés*, mais il ne faut pas non plus adopter une interprétation trop

invite interpretations of exclusion clauses unsupported by the text. Article 1F(b) is not directed solely at fugitives and neither is it directed solely at some subset of serious criminals who are undeserving at the time of the refugee application. Rather, in excluding all claimants who have committed serious non-political crimes, Article 1F(b) expresses the contracting states' agreement that such persons by definition would be undeserving of refugee protection by reason of their serious criminality.

Excluding people who have committed serious crimes may support a number of subsidiary rationales — it may prevent people fleeing from justice; it may prevent dangerous and particularly undeserving people from entering the host country. It may help preserve the integrity and legitimacy and ultimate viability of the refugee protection system. It may deter states from exporting criminals as refugees. It may allow states to reduce danger to their society from serious criminality cases as a class, given the difficult task and potential for error when attempting to determine the ongoing dangerousness of criminals from abroad on whom they may often have limited reliable information. Whatever rationales for Article 1F(b) may or may not exist, its purpose is clear in excluding persons from protection who previously committed serious crimes abroad.

With respect to the *Travaux préparatoires*, the *Vienna Convention* conditions for their use in interpretation are not present in this case. The meaning of Article 1F(b) is clear, and admits of no ambiguity, obscurity or absurd or unreasonable result. Therefore, the *Travaux préparatoires* should not be considered. Further, even if they were considered, the *Travaux préparatoires* do not support the contention that Article 1F(b) is confined to fugitives.

A review of the jurisprudence demonstrates the difficulty of confining Article 1F(b) to a narrow category of people, like fugitives from justice, and confirms that it applies, as its words suggest, to anyone who has ever committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee. The dominant tide of the jurisprudence also

étroite qui ne tient pas compte du besoin des États contractants de contrôler l'entrée des personnes sur leur territoire. En fin de compte, l'objectif d'une clause d'exclusion est justement d'exclure, et les vastes objectifs du traité n'appellent pas une interprétation des clauses d'exclusion qui ne s'appuie pas sur le texte du traité. L'article 1F(b) ne vise pas uniquement les criminels fugitifs; il ne vise pas non plus uniquement un sous-groupe de grands criminels qui sont indignes de l'asile au moment où ils en font la demande. Au contraire, en excluant tous les demandeurs qui ont commis un crime grave de droit commun, l'article 1F(b) exprime l'accord des États contractants selon lequel ces personnes, par définition, seront indignes de l'asile en raison de leur grande criminalité.

L'exclusion des personnes qui ont commis un crime grave peut appuyer un certain nombre de raisons d'être subsidiaires — empêcher les personnes de se dérober à la justice, et empêcher les personnes dangereuses et particulièrement indignes d'entrer dans le pays d'accueil. Cela peut contribuer à préserver l'intégrité, la légitimité et, en définitive, la viabilité du système de protection des réfugiés. Cela peut dissuader les États d'exporter des criminels en tant que réfugiés. Cela peut permettre aux États de réduire le danger pour leur société qui ressort de l'ensemble des cas de grande criminalité, compte tenu de la tâche difficile qui consiste à déterminer, souvent au moyen de renseignements fiables limités, si les criminels provenant de l'étranger sont ou non encore dangereux, et compte tenu du risque d'erreur que comporte un tel exercice. Quels que soient les raisonnements qui peuvent ou non exister à l'égard de l'article 1F(b), son objet est clair, soit d'exclure de l'asile toute personne qui a commis un crime grave à l'étranger.

Pour ce qui est des travaux préparatoires, les conditions que prévoit la *Convention de Vienne* pour qu'ils servent dans l'exercice d'interprétation ne se retrouvent pas en l'espèce. Le sens de l'article 1F(b) est clair et ne laisse aucune ambiguïté, obscurité ni aucun résultat absurde ou déraisonnable, et il n'y a donc pas lieu de les examiner. En outre, même à l'issue d'une analyse, les travaux préparatoires n'appuient pas la thèse voulant que l'article 1F(b) ne vise que les criminels fugitifs.

L'examen de la jurisprudence illustre la difficulté de restreindre l'application de l'article 1F(b) à une catégorie étroite de personnes, comme les criminels fugitifs, et confirme que cet article s'applique, comme le suggèrent ses termes, à toute personne qui a déjà commis en dehors du pays d'accueil un crime grave de droit commun avant son admission dans ce pays en tant que réfugié.

supports the conclusion that the seriousness of the crime is not to be balanced against factors extraneous to commission of the crime such as current dangerousness or post-crime rehabilitation or expiation.

In terms of what constitutes a “serious crime” under Article 1F(b), consideration of whether a maximum sentence of ten years or more could have been imposed had the crime been committed in Canada is a useful guideline. However, the ten-year rule should not be applied in a mechanistic, decontextualized, or unjust manner.

In the present case, Febles is covered under Article 1F(b) as a result of his commission of serious non-political crimes outside Canada prior to admission to Canada as a refugee. As a result, the Board was correct to conclude that he is ineligible for refugee protection in Canada pursuant to s. 98 of the *IRPA*. If his removal to Cuba would place him at risk of death, torture or cruel and unusual treatment or punishment, his recourse is to apply for a stay of removal under ss. 97, 112, 113(d)(i) and 114(1)(b) of the *IRPA*. If he wishes to challenge the revocation by U.S. authorities of the refugee status he was previously granted in the United States, he must do so in the justice system of the United States. The Canadian justice system is not to be invoked to determine the correctness or the constitutionality of decisions made by U.S. officials pursuant to U.S. laws.

Per Abella and Cromwell JJ. (dissenting): The claim for refugee status in this case depends on a determination of when the commission of a serious non-political crime outside the country of refuge will disqualify an individual from the protective scope of the *Refugee Convention*.

The consequences of exclusion are significant. If an individual becomes ineligible for the status of a “refugee” on the basis of one of the exclusionary grounds in Article 1F, the humanitarian protections provided in the *Refugee Convention* are denied altogether, including the protection from *refoulement* under Article 33. An excluded individual is consequently at risk of being returned to face persecution in his or her country of origin, barring the availability of any residual protection under domestic or international human rights law. In light of the human rights purposes of the *Refugee Convention*, and the dramatic consequences of exclusion from the status of a refugee, Article 1F requires a particularly cautious interpretation.

La tendance dominante de la jurisprudence permet également de conclure que la gravité du crime ne doit pas être mise en balance avec des facteurs extrinsèques à la commission du crime tels que la dangerosité actuelle ou la réadaptation ou l’expiation subséquentes au crime.

Quant à savoir en quoi consiste un « crime grave » aux termes de l’article 1F(b), le fait qu’une peine maximale d’au moins dix ans d’emprisonnement aurait pu être infligée si le crime avait été perpétré au Canada s’avère un guide utile. Toutefois, la règle des dix ans ne devrait pas être appliquée machinalement, sans tenir compte du contexte, ou de manière injuste.

En l’espèce, l’article 1F(b) s’applique à Febles parce qu’il a commis un crime grave de droit commun à l’extérieur du Canada avant d’y être admis comme réfugié. En conséquence, la Commission a eu raison de conclure qu’il ne peut obtenir l’asile au Canada en application de l’art. 98 de la *LIPR*. Si son renvoi à Cuba l’expose à la mort, à la torture ou à des traitements ou peines cruels ou inusités, son recours consiste en une demande de sursis à l’exécution du renvoi aux termes des art. 97, 112, 113(d)(i) et 114(1) de la *LIPR*. S’il souhaite contester la décision des autorités américaines de révoquer la qualité de réfugié qui lui était reconnue aux États-Unis, il doit s’adresser au système de justice américain. Il ne peut agir en justice au sein du système de justice canadien pour que soit déterminée la justesse ou la constitutionnalité des décisions prises par les responsables américains aux termes des lois américaines.

Les juges Abella et Cromwell (dissidents) : Pour statuer sur la demande d’asile en l’espèce, il faut déterminer les situations dans lesquelles la perpétration d’un crime grave de droit commun à l’extérieur du pays d’accueil privera une personne de la protection accordée par la *Convention relative aux réfugiés*.

L’exclusion entraîne des conséquences importantes. Si une personne devient inhabile à revendiquer le statut de « réfugié » en raison d’un des motifs d’exclusion prévus à la section 1F, la protection humanitaire qu’offre la *Convention relative aux réfugiés* lui est refusée complètement, y compris la protection contre le *refoulement* prévue à l’article 33. Une personne exclue risque donc d’être renvoyée dans son pays d’origine pour y être persécutée, la privant de toute protection résiduelle qu’offrent les règles de droit internes ou internationales relatives aux droits de la personne. Compte tenu des objets en rapport avec les droits de la personne de la *Convention relative aux réfugiés* et des conséquences dramatiques de l’exclusion de la protection qu’offre le statut de réfugié, la section 1F appelle une interprétation particulièrement prudente.

There is little doubt that the primary purpose of Article 1F(b) was to exclude those individuals who would abuse the status of a refugee by avoiding accountability through prosecution or punishment for a serious crime outside the country of refuge. There is considerable debate, however, as to the extent to which Article 1F(b) was also intended to fulfill the additional purpose of excluding individuals who, as a result of having committed and been prosecuted for serious non-political crimes in the past, are considered undeserving of refugee protection under the *Refugee Convention*. The human rights approach to interpretation mandated by the *Vienna Convention* suggests that except in the case of very serious crimes, an individual is not automatically disqualified from the humanitarian protection of the *Refugee Convention* and should be entitled to have any expiation or rehabilitation taken into account.

To be fully understood, the text of Article 1F(b) must be situated in its surrounding context and considered in light of its drafting history. Given the widely divergent interpretations of Article 1F(b) adopted by courts in other jurisdictions and the uncertainty created by the territorial limits described in Article 1F(b), recourse to the interpretive assistance of the preparatory work is helpful.

The *travaux préparatoires* provide some insight into why the signatories to the *Convention* adopted the text which is currently found in Article 1F(b). They illustrate that the discussions were only about refugee claimants who had committed a crime outside the country of refuge *but had not been convicted or served a sentence for that crime*. The origins of these discussions was to expand the scope of those who were entitled to refugee status. In this context, there was broad agreement among the representatives that only fugitives from *serious* non-political crimes be excluded from entitlement. The issue was never about those who had committed serious crimes *and* had already served their sentences outside the receiving country. The language adopted with the intent of expanding protection should not be used to narrow the category of those entitled to protection.

Courts in other jurisdictions have widely accepted that the original purpose of Article 1F(b) was to deny refugee status to fugitives, namely, those individuals who had avoided prosecution for serious non-political crimes committed abroad. This was based on the premise that

Il fait peu de doute que l'article 1Fb) avait pour objectif premier d'exclure les personnes qui abuseraient du statut de réfugié en évitant d'avoir à rendre des comptes sous forme de poursuites ou de peines pour un crime grave commis en dehors du pays d'accueil. Toutefois, une grande controverse concerne la mesure dans laquelle l'article 1Fb) vise également à satisfaire l'objectif supplémentaire d'exclure les personnes qui seraient indignes d'asile aux termes de la *Convention relative aux réfugiés* parce qu'elles ont par le passé commis des crimes graves de droit commun pour lesquels elles ont été poursuivies. L'approche en fonction des droits de la personne pour l'interprétation prescrite par la *Convention de Vienne* laisse croire que, sauf dans les cas de crimes très graves, une personne ne devrait pas être automatiquement privée de la protection humanitaire de la *Convention relative aux réfugiés*, et l'expiation ou la réadaptation, le cas échéant, devraient être prises en compte.

Pour bien comprendre le texte de l'article 1Fb), il faut le situer dans son contexte et l'examiner à la lumière de l'historique de sa rédaction. Compte tenu des interprétations fort diverses données à l'article 1Fb) par les tribunaux d'autres pays et l'incertitude que créent les limites territoriales décrites à l'article 1Fb), il est utile d'avoir recours aux travaux préparatoires pour interpréter cette disposition.

Les travaux préparatoires nous éclairent un peu sur la raison pour laquelle les signataires de la *Convention* ont adopté le texte que l'on trouve actuellement à l'article 1Fb). Ils indiquent que les discussions n'ont porté que sur les demandeurs d'asile qui avaient commis un crime en dehors du pays d'accueil, *mais qui n'avaient pas été déclarés coupables ou n'avaient pas purgé une peine pour ce crime*. Ces discussions portaient au départ sur l'opportunité d'élargir la catégorie de personnes qui avaient droit au statut de réfugié. Dans ce contexte, les représentants s'accordaient globalement pour dire que seuls les fugitifs ayant commis des crimes *graves* de droit commun devaient être exclus du régime de protection. Il n'a jamais été question des personnes qui avaient commis des crimes graves *et* qui avaient déjà purgé leurs peines en dehors du pays d'accueil. Le libellé retenu en vue d'élargir la portée de la protection ne devrait pas servir pour restreindre la catégorie de personnes qui ont droit à cette protection.

Dans d'autres pays, il est largement reconnu que l'article 1Fb) avait à l'origine pour objectif de refuser de reconnaître la qualité de réfugié aux fugitifs, soit les personnes qui s'étaient soustraites aux poursuites relatives à des crimes graves de droit commun commis à

enabling those individuals to obtain refugee status would compromise the integrity of the international system of refugee protection. All jurisdictions also appear to agree that there are other circumstances in which Article 1F(b) excludes individuals from the *Refugee Convention*, but there seems to be little agreement as to when those circumstances arise.

But recent international jurisprudence shows that it remains far from clear that the signatories to the *Refugee Convention* intended to exclude all individuals who were believed to have committed serious non-political crimes, without regard for whether they had been rehabilitated. This leaves it open to this Court to reach its own conclusion as to how to interpret the scope of 1F(b).

The requisite good faith interpretive approach mandates not divorcing the text of Article 1F(b) from its human rights purpose. This is particularly so given the clear concern reflected by the *travaux préparatoires* that the basis for exclusion under Article 1F(b) should be restrictively written so that it would not be “too easy” for states to deny the humanitarian protections guaranteed by the *Refugee Convention*. Moreover, there is little or no authority for the proposition that *everyone* who has committed a serious crime outside the country of refuge remains permanently undeserving of the *Refugee Convention*’s protection regardless of their supervening personal circumstances. Such a relentlessly exclusionary — and literal — approach would contradict both the “good faith” approach to interpretation required by the *Vienna Convention*, as well as the *Refugee Convention*’s human rights purpose.

Depending on the seriousness of the crime, if an individual is believed to have committed a serious non-political crime, the purpose of Article 1F(b) can be met where the individual’s circumstances reflect a sufficient degree of rehabilitation or expiation that the claimant ought not to be disqualified from the humanitarian protection of the *Refugee Convention*. The completion of a sentence, along with factors such as the passage of time since the commission of the offence, the age at which the crime was committed, and the individual’s rehabilitative conduct, will all be relevant. On the other hand, individuals who have committed such serious crimes that they must be considered undeserving of the status of

l’étranger. On se fondait sur la prémisse que le fait de permettre à ces personnes d’obtenir le statut de réfugié compromettrait l’intégrité du régime international de protection des réfugiés. Tous les tribunaux semblent aussi reconnaître l’existence d’autres circonstances dans lesquelles l’article 1F(b) exclut des personnes du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés*, mais il ne semble pas y avoir de consensus quant aux situations où ces circonstances se présentent.

La jurisprudence internationale récente montre qu’il est loin d’être évident que les signataires de la *Convention relative aux réfugiés* entendaient exclure toutes les personnes soupçonnées d’avoir commis des crimes graves de droit commun, sans égard à leur réadaptation éventuelle. Il est donc loisible à notre Cour de tirer sa propre conclusion quant à la manière d’interpréter la portée de l’article 1F(b).

Selon la méthode d’interprétation requise, qui fait appel à la bonne foi, il ne faut pas dissocier le texte de l’article 1F(b) de son objet axé sur les droits de la personne. Ceci est d’autant plus vrai si on prend en compte le souhait clair, exprimé dans les travaux préparatoires, que les critères d’exclusion aux termes de l’article 1F(b) soient rédigés de façon limitative pour que les pays ne puissent pas refuser « trop facilement » les protections humanitaires garanties par la *Convention relative aux réfugiés*. En outre, bien peu de sources, s’il en est, appuient la thèse voulant que *toute personne* qui a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil demeure à jamais indigne de la protection qu’offre la *Convention relative aux réfugiés*, peu importe les changements qui peuvent subséquemment affecter sa situation personnelle. Une approche aussi obstinée exclusive — et littérale — serait contraire à la méthode d’interprétation « de bonne foi » que prescrit la *Convention de Vienne* ainsi qu’à l’objet axé sur les droits de la personne de la *Convention relative aux réfugiés*.

Selon la gravité du crime, si l’on croit qu’une personne a commis un crime grave de droit commun, l’objectif de l’article 1F(b) peut être satisfait lorsque la situation personnelle de l’intéressé témoigne d’un degré suffisamment élevé de réadaptation ou d’expiation, de sorte que le demandeur ne devrait pas être exclu du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés*. Le fait d’avoir purgé une peine ainsi que d’autres facteurs, comme l’écoulement du temps depuis la commission de l’infraction, l’âge de la personne lorsqu’elle a commis le crime et son comportement pendant la réadaptation, seront tous pertinents. Par ailleurs, seraient exclues les personnes qui ont commis des crimes d’une gravité telle

being a refugee would be excluded. This approach accords with the intention of the signatories to the *Refugee Convention* to protect the integrity and viability of the international system of protection for refugees by limiting the obligations of the contracting parties towards individuals who have committed very serious crimes.

The claimant in this case expressed remorse immediately after the commission of the offence and turned himself in to the police. He pleaded guilty and served his sentence for his criminal conduct. He also admitted that he was suffering from problems with alcohol at the time of the offence. While it is clear that the criminal conduct was serious, what has yet to be determined is whether the crime is so serious that the claimant's personal circumstances since serving his sentence in 1984 ought to be disregarded in considering whether he is entitled to refugee status. As a result, the appeal should be allowed and the matter returned to the Immigration and Refugee Board for redetermination.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Referred to: *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551; *Januzi v. Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 5, [2006] 2 A.C. 426; *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678; *R. (European Roma Rights Centre) v. Immigration Officer at Prague Airport*, [2004] UKHL 55, [2005] 2 A.C. 1; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; *B (Area of Freedom, Security and Justice)* (2008), BVerwG 10 C 48.07, OVG 8 A 2632/06.A; *Bundesrepublik Deutschland v. B.*, [2010] EUECJ C-57/09; *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865; *AH (Algeria) v. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382; *Dhayakpa v. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556; *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 88 F.C.R. 173; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533; *Attorney-General (Minister of Immigration) v. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721; *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 27.479, May 18, 2009; *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 69656, November 8, 2011; *Office français de protection des réfugiés et apatrides v. Hykaj*, No. 320910,

qu'elles doivent être considérées comme indignes du statut de réfugié. Cette approche est conforme à l'intention des signataires de la *Convention relative aux réfugiés* de protéger l'intégrité et la viabilité du régime international de protection des réfugiés en limitant les obligations des parties contractantes à l'égard des personnes qui ont commis des crimes très graves.

Le demandeur en l'espèce a exprimé du remords immédiatement après avoir commis le crime et il s'est livré à la police. Il a plaidé coupable et a purgé la peine infligée en conséquence de sa conduite criminelle. Il a également admis avoir eu un problème d'alcoolisme au moment de l'infraction. Certes, la conduite criminelle était grave, mais pour déterminer s'il y a lieu de lui accorder l'asile, il faut encore examiner si le crime est d'une gravité telle qu'il faille faire abstraction de la situation personnelle du demandeur depuis qu'il a purgé sa peine en 1984. En conséquence, il y aurait lieu d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour qu'elle rende une nouvelle décision.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Arrêts mentionnés : *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551; *Januzi c. Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 5, [2006] 2 A.C. 426; *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678; *R. (European Roma Rights Centre) c. Immigration Officer at Prague Airport*, [2004] UKHL 55, [2005] 2 A.C. 1; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *B (Espace de liberté, de sécurité et de justice)* (2008), BVerwG 10 C 48.07, OVG 8 A 2632/06.A; *Bundesrepublik Deutschland c. B.*, [2010] EUECJ C-57/09; *T. c. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865; *AH (Algeria) c. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382; *Dhayakpa c. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556; *Ovcharuk c. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 88 F.C.R. 173; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs c. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533; *Attorney-General (Minister of Immigration) c. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721; *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 27.479, 18 mai 2009; *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 69656, 8 novembre 2011; *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Hykaj*, n° 320910, 4 mai

May 4, 2011; *Jayasekara v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 404, [2009] 4 F.C.R. 164; *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3.

By Abella J. (dissenting)

Yugraneft Corp. v. Rexx Management Corp., 2010 SCC 19, [2010] 1 S.C.R. 649; *Peracom Inc. v. TELUS Communications Co.*, 2014 SCC 29, [2014] 1 S.C.R. 621; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678; *Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 54, [2013] 1 A.C. 745; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; *Bundesrepublik Deutschland v. B.*, [2010] EUECJ C-57/09; *SRYYY v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, [2005] FCAFC 42, 220 A.L.R. 394; *Attorney-General (Minister of Immigration) v. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721; *AH (Algeria) v. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382; *Office français de protection des réfugiés et apatrides v. Hykaj*, No. 320910, May 4, 2011; *Dhayakpa v. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533; *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 69656, November 8, 2011; *XXX v. État belge*, No. 199.079, A. 192.074/XI-16.797, December 18, 2009; *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 27.479, May 18, 2009; *KK (Turkey) v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKIAT 00101; *Secretary of State for the Home Department v. AA (Palestine)*, [2005] UKIAT 00104; *R. (JS (Sri Lanka)) v. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15, [2010] 3 All E.R. 881.

Statutes and Regulations Cited

Aliens and Nationality, 8 U.S.C. § 1158(c)(2)(B), (3).
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 95 to 98, 100 to 102, 112, 113, 114.
Penal Code of California, s. 245(a)(1).

Treaties and Other International Instruments

Constitution of the International Refugee Organization, 18 U.N.T.S. 3, Ann. I, Part II.

2011; *Jayasekara c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 404, [2009] 4 R.C.F. 164; *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 390; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3.

Citée par la juge Abella (dissidente)

Yugraneft Corp. c. Rexx Management Corp., 2010 CSC 19, [2010] 1 R.C.S. 649; *Peracom Inc. c. Société TELUS Communications*, 2014 CSC 29, [2014] 1 R.C.S. 621; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678; *Al-Sirri c. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 54, [2013] 1 A.C. 745; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Bundesrepublik Deutschland c. B.*, [2010] EUECJ C-57/09; *SRYYY c. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, [2005] FCAFC 42, 220 A.L.R. 394; *Attorney-General (Minister of Immigration) c. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721; *AH (Algeria) c. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382; *Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Hykaj*, n° 320910, 4 mai 2011; *Dhayakpa c. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs c. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533; *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 69656, 8 novembre 2011; *XXX c. État belge*, n° 199.079, A. 192.074/XI-16.797, 18 décembre 2009; *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 27.479, 18 mai 2009; *KK (Turkey) c. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKIAT 00101; *Secretary of State for the Home Department c. AA (Palestine)*, [2005] UKIAT 00104; *R. (JS (Sri Lanka)) c. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15, [2010] 3 All E.R. 881.

Lois et règlements cités

Aliens and Nationality, 8 U.S.C. § 1158(c)(2)(B), (3).
Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.
Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 95 à 98, 100 à 102, 112, 113, 114.
Penal Code of California, art. 245(a)(1).

Traités et autres instruments internationaux

Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, 18 R.T.N.U. 3, ann. I, deuxième partie.

Convention Relating to the Status of Refugees, Can. T.S. 1969 No. 6, Preamble, arts. 1, 33.

Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/MMSP/2001/09.

Protocol relating to the Status of Refugees, 606 U.N.T.S. 267.

Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, G.A. Res. 428(V) (1950), s. 7.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), art. 14.

Vienna Convention on the Law of Treaties, Can. T.S. 1980 No. 37, arts. 31, 32.

Authors Cited

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Goodwin-Gill, Guy S., and Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2007.

Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, *Refugee Character*. Leyden, Netherlands: Sijthoff, 1966.

Hathaway, James C., and Michelle Foster. *The Law of Refugee Status*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

United Nations. *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, vol. III, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 2-25 July 1951, Geneva, Switzerland. Compiled by Alex Takkenberg and Christopher C. Tahbaz. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1989.

United Nations. General Assembly. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-fourth Meeting*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.24 (1951).

United Nations. General Assembly. *Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twenty-ninth Meeting*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951).

United Nations High Commissioner for Refugees. “Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees” (2003) (online: <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>).

United Nations High Commissioner for Refugees. “Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, HCR/GIP/03/05, September 4, 2003 (online: www.unhcr.org).

Convention de Vienne sur le droit des traités, R.T. Can. 1980 n° 37, art. 31, 32.

Convention relative au Statut des Réfugiés, R.T. Can. 1969 n° 6, préambule, art. 1, 33.

Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/MMSP/2001/09.

Déclaration universelle des droits de l’homme, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), art. 14.

Protocole relatif au statut des réfugiés, 606 R.T.N.U. 267.

Statut de l’Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, A.G. Rés. 428(V) (1950), art. 7.

Doctrine et autres documents cités

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Goodwin-Gill, Guy S., and Jane McAdam. *The Refugee in International Law*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, *Refugee Character*. Leyden, Netherlands: Sijthoff, 1966.

Hathaway, James C., and Michelle Foster. *The Law of Refugee Status*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. « Note d’information sur l’application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés » (2003) (en ligne : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4110d7334.html>).

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. « Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003 (en ligne : www.unhcr.fr).

Nations Unies. Assemblée générale. *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides : Compte rendu analytique de la vingt-quatrième séance*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.24 (1951).

Nations Unies. Assemblée générale. *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides : Compte rendu analytique de la vingt-neuvième séance*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951).

Nations Unies. *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, vol. III, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 2-25 July 1951, Geneva, Switzerland. Compiled by Alex Takkenberg and Christopher C. Tahbaz. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1989.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Evans, Sharlow and Stratas J.J.A.), 2012 FCA 324, 442 N.R. 290, 357 D.L.R. (4th) 343, [2012] F.C.J. No. 1609 (QL), 2012 CarswellNat 5012, affirming a decision of Scott J., 2011 FC 1103, 397 F.T.R. 179, [2011] F.C.J. No. 1360 (QL), 2011 CarswellNat 3917. Appeal dismissed, Abella and Cromwell J.J. dissenting.

Jared Will and Peter Shams, for the appellant.

François Joyal, for the respondent.

Jennifer Klinck, Perri Ravon, Michael Sabet and Justin Dubois, for the intervener Amnesty International.

John Terry, Ryan Lax and Rana R. Khan, for the intervener the United Nations High Commissioner for Refugees.

Aviva Basman and Alyssa Manning, for the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers.

Catherine Dauvergne, Angus Grant and Pia Zambelli, for the intervener the Canadian Council for Refugees.

Peter Edelmann, Lorne Waldman and Aris Daghighian, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of McLachlin C.J. and LeBel, Rothstein, Moldaver and Wagner J.J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

[1] The issue in this case is whether Luis Alberto Hernandez Febles is ineligible for refugee protection because of crimes committed before he came to Canada. Mr. Febles was admitted to the United States as a refugee from Cuba. While living in the United States, he was convicted and served time in prison for two assaults with a deadly weapon — in

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Evans, Sharlow et Stratas), 2012 CAF 324, 442 N.R. 290, 357 D.L.R. (4th) 343, [2012] A.C.F. n° 1609 (QL), 2012 CarswellNat 5870, qui a confirmé une décision du juge Scott, 2011 CF 1103, 397 F.T.R. 179, [2011] A.C.F. n° 1360 (QL), 2011 CarswellNat 4666. Pourvoi rejeté, les juges Abella et Cromwell sont dissidents.

Jared Will et Peter Shams, pour l'appelant.

François Joyal, pour l'intimé.

Jennifer Klinck, Perri Ravon, Michael Sabet et Justin Dubois, pour l'intervenante Amnistie internationale.

John Terry, Ryan Lax et Rana R. Khan, pour l'intervenant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Aviva Basman et Alyssa Manning, pour l'intervenante l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés.

Catherine Dauvergne, Angus Grant et Pia Zambelli, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Peter Edelmann, Lorne Waldman et Aris Daghighian, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Rothstein, Moldaver et Wagner rendu par

LA JUGE EN CHEF —

I. Introduction

[1] Il s'agit en l'espèce de déterminer si la demande d'asile de Luis Alberto Hernandez Febles est irrecevable en raison de crimes commis avant son arrivée au Canada. Monsieur Febles a été admis aux États-Unis en qualité de réfugié en provenance de Cuba. Alors qu'il vivait aux États-Unis, il a été reconnu coupable et incarcéré relativement à deux

the first case, he struck a roommate on the head with a hammer, and in the second, he threatened to kill a roommate's girlfriend at knifepoint. The U.S. revoked his refugee status and issued a removal warrant, which is still outstanding.

[2] After his refugee status in the U.S. was revoked, Mr. Febles fled to Canada, entering illegally. He now claims refugee protection in Canada. The question is whether Article 1F(b) (the “serious criminality” exclusion) of the *Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969 No. 6 (“*Refugee Convention*”), incorporated in Canada by s. 98 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (“*IRPA*”), bars him from refugee protection because of the crimes he committed in the past.

[3] Essentially, different interpretations of Article 1F(b) of the *Refugee Convention* are in contention. The Minister of Citizenship and Immigration (“Minister”) says that the Article 1F(b) serious criminality exclusion is triggered whenever the refugee claimant has committed a serious non-political crime before coming to Canada. It is not confined to fugitives from justice. Nor are post-crime events, like rehabilitation or expiation, relevant, in the Minister’s view. The only question is whether the claimant committed a serious non-political crime before seeking refugee protection in Canada.

[4] Mr. Febles and the United Nations High Commissioner for Refugees (“UNHCR”) advocate narrower interpretations of Article 1F(b). Mr. Febles argues that the exclusion in Article 1F(b) is confined to fugitives from justice (which Mr. Febles, having served his sentences, is not). The UNHCR (with whom Mr. Febles agrees) argues that the question is whether the refugee claimant is “deserving” of refugee protection *at the time of the application*, which requires consideration not only of the seriousness

infractions d’agression avec une arme meurtrière — dans le premier cas, il a frappé un colocataire à la tête avec un marteau, et dans le second cas, il a menacé de tuer l’amie d’un colocataire à la pointe du couteau. Sa qualité de réfugié a été révoquée aux États-Unis et une mesure de renvoi le visant a été prise et demeure toujours exécutoire.

[2] Après la révocation de sa qualité de réfugié aux États-Unis, M. Febles a fui au Canada où il est entré illégalement. Il demande maintenant l’asile au Canada. La question est de savoir si l’article 1Fb) — l’exclusion relative à la « grande criminalité » — de la *Convention relative au Statut des Réfugiés*, R.T. Can. 1969 n° 6 (la « *Convention relative aux réfugiés* »), incorporée au Canada à la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la « *LIPR* ») par son art. 98, le prive de l’asile en raison des crimes qu’il a commis par le passé.

[3] Essentially, des interprétations différentes de l’article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* s’opposent. Le ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration (le « ministre ») affirme que l’exclusion relative à la grande criminalité que prévoit l’article 1Fb) entre en jeu dès que le demandeur d’asile a commis un crime grave de droit commun avant d’entrer au Canada. Cette exclusion ne vise pas seulement les criminels fugitifs. Selon le ministre, les circonstances postérieures au crime, telles la réadaptation ou l’expiation de la peine, ne sont pas pertinentes non plus. La seule question est de savoir si le demandeur a commis un crime grave de droit commun avant de demander l’asile au Canada.

[4] Monsieur Febles et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (le « HCR ») préconisent des interprétations plus restrictives de l’article 1Fb). Monsieur Febles plaide que l’exclusion prévue à cette disposition s’applique uniquement aux fugitifs qui se dérobent à la justice (ce qu’il n’est pas puisqu’il a purgé ses peines). Le HCR (avec l’accord de M. Febles) plaide que la question est de savoir si le demandeur « mérite » l’asile *au moment où il en fait la demande*, et qu’il

of the offence itself, but of how long ago the offence was committed, the conduct of the claimant since the commission of the offence, whether the claimant has expressed regret or renounced criminal activities, and whether the claimant poses a threat to the security of Canada at the present time.

[5] In a nutshell, the Minister says that serious criminality under Article 1F(b) is simply a matter of looking at the seriousness of the crime when it was committed, while Mr. Febles and the UNHCR say it requires consideration of other matters — whether the claimant is a fugitive and/or his current situation, including rehabilitation, expiation and current dangerousness.

[6] For the reasons that follow, I agree with the conclusion of the Immigration and Refugee Board (“Board”), upheld in the courts below, that only factors related to the commission of the criminal offences can be considered, and whether those offences were serious within the meaning of Article 1F(b). On this interpretation of Article 1F(b), Mr. Febles does not qualify for refugee protection because of the serious crimes he committed in the U.S. before seeking admission to Canada as a refugee.

II. The Statutory Scheme

[7] Refugee protection claims in Canada are adjudicated by the Board under the *IRPA*. Three procedures under the *IRPA* are relevant to the present appeal.

[8] The first procedure (ss. 100 to 102 of the *IRPA*) determines whether a claim for refugee protection is eligible for referral to the Board. At the time of Mr. Febles’ application, ss. 101(1)(f) and 101(2)(b) provided that a claim was ineligible to be referred to the Board if the claimant had been convicted of an offence outside Canada, where the same offence in Canada is punishable by a maximum term of imprisonment of at least ten years, and the claimant represented a danger to the public

faut prendre en compte non seulement la gravité de l’infraction en soi, mais aussi le temps écoulé depuis qu’elle a été commise, la conduite du demandeur depuis la commission de l’infraction, si le demandeur a exprimé des regrets ou a renoncé aux activités criminelles et s’il constitue actuellement une menace pour la sécurité du Canada.

[5] En résumé, le ministre affirme que le fait de grande criminalité aux termes de l’article 1Fb) est simplement fonction de la gravité du crime au moment où il a été commis, alors que M. Febles et le HCR affirment qu’il faut tenir compte d’autres facteurs — à savoir si le demandeur est un criminel fugitif ainsi que sa situation actuelle, y compris sa réadaptation, l’expiation de sa peine et le danger qu’il présente actuellement.

[6] Pour les motifs qui suivent, je suis d’accord avec la conclusion de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (la « Commission ») — une conclusion que les tribunaux inférieurs ont maintenue — selon laquelle seuls peuvent être pris en compte les facteurs liés à la commission des infractions criminelles et qu’il s’agissait de crimes graves au sens de l’article 1Fb). Suivant cette interprétation de cet article, M. Febles ne répond pas aux critères pour obtenir l’asile vu les crimes graves qu’il a commis aux États-Unis avant de chercher refuge au Canada.

II. Le régime législatif

[7] Au Canada, les demandes d’asile sont tranchées par la Commission aux termes de la *LIPR*. Au présent pourvoi, trois procédures d’examen prévues à cette loi sont pertinentes.

[8] La première procédure (les art. 100 à 102 de la *LIPR*) permet de déterminer si les demandes d’asile sont irrecevables sans qu’elles soient transmises à la Commission. Au moment où M. Febles a présenté sa demande, les al. 101(1)f) et 101(2)b) prévoyaient que la demande était irrecevable si le demandeur avait été déclaré coupable à l’extérieur du Canada d’une infraction qui, commise au Canada, serait punissable d’un emprisonnement maximal d’au moins dix ans et si le ministre estimait que le demandeur

in the Minister's opinion. This procedure did not bar Mr. Febles' claim for refugee protection because the Minister did not file an opinion of dangerousness.

[9] The second procedure (ss. 95 to 98 of the *IRPA*) determines whether a claimant is entitled to refugee protection. Section 98 — the provision at issue here — requires the Board to reject a refugee protection claim by any person referred to in Articles 1E or 1F of the *Refugee Convention*. Article 1F(b) of the *Refugee Convention* provides that a person with respect to whom there are serious reasons for considering that “he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee” is excluded from the protection of the *Refugee Convention*. Interpretation of the meaning of that article is the primary issue in this case.

[10] Finally, even where a refugee protection claim is rejected by application of s. 98 and a removal order is issued, a claimant may still apply to the Minister for protection against a removal order. In determining whether to stay the removal order, the Minister must balance any danger to the public in Canada against the risk that a claimant would face death, torture or cruel and unusual treatment or punishment if removed from Canada to the place designated in the removal order (ss. 97, 112, 113(d)(i) and 114(1)(b) of the *IRPA*).

III. Analysis

A. *Interpretation of a Canadian Statute That Incorporates an International Treaty*

[11] Parliament has incorporated Articles 1E and 1F of the *Refugee Convention* into s. 98 of the *IRPA*. Interpretation of an international treaty that has been directly incorporated into Canadian law is governed by Articles 31 and 32 of the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Can. T.S. 1980 No. 37 (“*Vienna Convention*”): *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paras. 51-52; *Thomson v. Thomson*, [1994] 3

constituait un danger pour le public. Cette procédure n'a pas empêché la demande d'asile de M. Febles puisque le ministre n'a pas déposé une opinion sur sa dangerosité.

[9] La deuxième procédure (les art. 95 à 98 de la *LIPR*) permet de déterminer si le demandeur a droit d'obtenir l'asile. L'article 98 — la disposition en cause en l'espèce — exige que la Commission rejette la demande d'asile de toute personne visée aux sections 1E ou 1F de la *Convention relative aux réfugiés*. L'article 1F(b) de cette *Convention* prévoit que les personnes dont on a des raisons sérieuses de penser « qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés » sont exclues de la protection qu'offre la *Convention relative aux réfugiés*. La principale question en litige en l'espèce porte sur l'interprétation de cet article.

[10] Enfin, même si une demande d'asile est rejetée en application de l'art. 98 et qu'une mesure de renvoi est prise, le demandeur peut encore demander la protection du ministre contre l'effet de cette mesure. En déterminant s'il y a lieu de surseoir à la mesure de renvoi, le ministre doit mettre en balance le danger pour le public au Canada et le risque que le demandeur soit tué ou soumis à la torture ou à des traitements ou peines cruels ou inusités s'il est renvoyé du Canada vers le lieu indiqué dans la mesure de renvoi (art. 97, 112, 113d)(i) et 114(1) de la *LIPR*).

III. Analyse

A. *Interprétation d'une loi canadienne qui incorpore un traité international*

[11] Le législateur a incorporé à l'art. 98 de la *LIPR* les sections 1E et 1F de la *Convention relative aux réfugiés*. L'interprétation d'un traité international incorporé directement dans une loi canadienne est régie par les articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, R.T. Can. 1980 n° 37 (la « *Convention de Vienne* ») : *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, par. 51-52; *Thomson*

S.C.R. 551, at pp. 577-78. It follows that the meaning of the incorporated Articles of the *Refugee Convention* must be determined in accordance with the *Vienna Convention*.

[12] Articles 31 and 32 of the *Vienna Convention* set out the principles of treaty interpretation which are similar to general principles of statutory interpretation:

Article 31. GENERAL RULE OF INTERPRETATION

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

- (a) Any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connexion with the conclusion of the treaty;
- (b) Any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account, together with the context:

- (a) Any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
- (b) Any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
- (c) Any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

Article 32. SUPPLEMENTARY MEANS OF INTERPRETATION

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application

c. Thomson, [1994] 3 R.C.S. 551, p. 577-578. Il s'ensuit que le sens des articles de la *Convention relative aux réfugiés* incorporés dans la *LIPR* doit être déterminé conformément à la *Convention de Vienne*.

[12] Les articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne* énoncent les principes d'interprétation des traités, lesquels sont similaires aux principes généraux d'interprétation législative :

Article 31. RÈGLE GÉNÉRALE D'INTERPRÉTATION

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

- a) Tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
- b) Tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

- a) De tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
- b) De toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
- c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Article 32. MOYENS COMPLÉMENTAIRES D'INTERPRÉTATION

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application

of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

- (a) Leaves the meaning ambiguous or obscure; or
- (b) Leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

B. *The Scope of Article 1F(b) of the Refugee Convention*

[13] Article 1F(b) excludes any person from refugee protection “with respect to whom there are serious reasons for considering that . . . he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee”.

[14] Despite its facial clarity, the meaning of the phrase “has committed a serious non-political crime” is the subject of debate by courts and academic writers. While there are many variations of these debates, the main issue in the present case is whether “has committed a serious . . . crime” is confined to matters relating to the crime committed, or should be read as also referring to matters or events after the commission of the crime, such as whether the claimant is a fugitive from justice or is unmeritorious or dangerous at the time of the application for refugee protection. If Article 1F(b) is read as including consideration of matters occurring after the commission of the crime, people who have committed a serious crime in the past may nevertheless qualify as refugees because they have served their sentence or because of redeeming conduct subsequent to the crime.

[15] Article 31(1) of the *Vienna Convention* states how interpretation of the *Refugee Convention* should be approached — by considering: (1) the “ordinary meaning” of its terms; (2) the context; and (3) the object and purpose of the *Refugee Convention*. For the reasons that follow, these considerations, as well as the *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III (“*Travaux préparatoires*”) and the jurisprudence, lead me to conclude that the

de l’article 31, soit de déterminer le sens lorsque l’interprétation donnée conformément à l’article 31 :

- a) Laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

B. *La portée de l’article 1Fb) de la Convention relative aux réfugiés*

[13] L’article 1Fb) exclut du régime de protection des réfugiés toutes les personnes « dont on aura des raisons sérieuses de penser [. . .] qu’elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés ».

[14] En dépit de cette apparente clarté, le sens des termes « ont commis un crime grave de droit commun » fait l’objet de débats parmi les tribunaux et les auteurs. Bien que ces débats comportent plusieurs variantes, la principale question en l’espèce est de savoir si les mots « ont commis un crime grave » se rapportent uniquement aux circonstances du crime commis ou s’ils devraient aussi renvoyer aux faits ou aux événements postérieurs à la perpétration du crime, par exemple le fait que le demandeur soit un fugitif qui se dérobe à la justice, qu’il soit indigne ou qu’il constitue un danger au moment de sa demande d’asile. Si l’on interprète l’article 1Fb) comme englobant l’examen des faits postérieurs à la perpétration du crime, les personnes qui ont commis un crime grave dans le passé pourraient tout de même se voir reconnaître la qualité de réfugié parce qu’elles ont purgé leur peine ou qu’elles se sont rachetées depuis la perpétration du crime.

[15] L’article 31(1) de la *Convention de Vienne* énonce la façon d’aborder l’interprétation de la *Convention relative aux réfugiés* — en examinant (1) le « sens ordinaire » de ses termes, (2) le contexte, et (3) l’objet et le but de la *Convention relative aux réfugiés*. Pour les raisons qui suivent, ces considérations, ainsi que les *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III (les « travaux préparatoires ») et la jurisprudence,

phrase “has committed a serious . . . crime” refers to the crime at the time it was committed. Article 1F(b), in excluding from refugee protection people who have committed serious crimes in the past, does not exempt from this exclusion persons who are not fugitives from justice, or because of their rehabilitation, expiation or non-dangerousness at the time they claim refugee protection.

(1) The Ordinary Meaning of Article 1F(b)

[16] The point of departure for interpreting a provision of a treaty is the plain meaning of the text. As the House of Lords put it in *Januzi v. Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 5, [2006] 2 A.C. 426, at para. 4: “. . . the starting point of the construction exercise must be the text of the Convention itself . . ., because it expresses what the parties to it have agreed. The parties to an international convention are not to be treated as having agreed something they did not agree, unless it is clear by necessary implication from the text . . .”.

[17] The ordinary meaning of the terms used in Article 1F(b) — “has committed a serious . . . crime outside the country of refuge prior to his admission to that country” — refers only to the crime at the time it was committed. The words do not refer to anything subsequent to the commission of the crime. There is nothing in the text of the provision suggesting that it only applies to fugitives, or that factors such as current lack of dangerousness or post-crime expiation or rehabilitation are to be considered or balanced against the seriousness of the crime.

[18] The mandatory wording of the Article (“shall not apply”) chosen by the parties to the *Refugee Convention* unequivocally supports the view that all a subscribing country can consider in determining whether a claimant is excluded under Article 1F(b) is whether the claimant committed a serious crime

m’amènent à conclure que les termes « ont commis un crime grave » renvoient au crime au moment où il a été commis. En privant de la protection offerte aux réfugiés les personnes qui ont commis un crime grave dans le passé, l’article 1Fb) n’exempte pas de l’exclusion les personnes qui ne sont pas des fugitifs, ou qui se sont réadaptées, qui ont purgé leur peine ou qui ne constituent pas un danger au moment de leur demande d’asile.

(1) Le sens ordinaire de l’article 1Fb)

[16] Le point de départ de l’interprétation d’une disposition d’un traité consiste en l’examen du sens ordinaire de ses termes. Comme l’a indiqué la Chambre des lords dans l’arrêt *Januzi c. Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 5, [2006] 2 A.C. 426, par. 4 : [TRADUCTION] « le texte de la Convention doit être le point de départ de l’exercice d’interprétation [. . .] parce qu’il exprime ce sur quoi les parties sont convenues. Il ne faut pas considérer que les parties à une convention internationale se soient entendues sur quelque chose sur lequel elles ne se sont pas entendues, à moins que cela apparaisse clairement dans le texte par inférence nécessaire . . . »

[17] Le sens ordinaire des termes employés à l’article 1Fb) — « ont commis un crime grave [. . .] en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés » — renvoie uniquement au crime au moment où il a été commis. Ces mots ne renvoient pas à des faits subséquents à la commission du crime. Le texte de cette disposition n’indique aucunement qu’elle s’applique uniquement aux criminels fugitifs, ou que des facteurs tels l’absence de dangerosité actuelle de la personne ou le fait que celle-ci ait purgé sa peine et se soit réadaptée postérieurement au crime doivent être examinés ou mis en balance avec la gravité du crime.

[18] Les termes impératifs de cette disposition (« ne seront pas applicables ») qu’ont choisis les parties à la *Convention relative aux réfugiés* appuient sans équivoque le point de vue suivant lequel tout ce qu’un État qui y a souscrit peut prendre en considération, en déterminant si un demandeur est

outside the country of refuge prior to applying for refugee status there. Nothing in the words used suggests that the parties to the *Refugee Convention* intended subsequent considerations, like rehabilitation, expiation and actual dangerousness, to be taken into account.

(2) The Context

[19] The second interpretive consideration is the context. The immediate context of Article 1F(b) is Article 1F as a whole. Article 1F is comprised of three provisions, each of which excludes certain classes of persons from the *Refugee Convention*'s protection. Article 1F(a) excludes anyone who has “committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity”. Article 1F(c) excludes anyone “guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations”.

[20] Mr. Febles argues that this context suggests that Article 1F(b) is limited to fugitives. He appears to concede that Articles 1F(a) and 1F(c) are not themselves limited to fugitives, and that they operate to exclude all persons who have committed the acts listed in those provisions. Nevertheless, he argues that limiting Article 1F(b) to fugitives would not be incongruous. He submits that, unlike Article 1F(b), Articles 1F(a) and 1F(c) are designed to prevent people who are themselves persecutors from seeking protection from persecution, and that it would undermine the *Refugee Convention*'s viability if persecutors who create refugees could seek refugee protection. Persons who have committed serious crimes under Article 1F(b) are in a different situation, Mr. Febles argues. It would not undermine the *Refugee Convention*'s viability to allow non-fugitives who have already served sentences for standard crimes to seek refugee protection. On this basis, he invites this Court to confine Article 1F(b) to fugitives from justice.

exclu aux termes de l'article 1Fb), est de savoir si ce dernier a commis un crime grave en dehors du pays d'accueil avant d'y demander l'asile. Les termes employés ne laissent aucunement entendre que les parties à la *Convention relative aux réfugiés* voulaient que soient prises en considération des circonstances subséquentes au crime telles la réadaptation, l'expiation ou la dangerosité du demandeur.

(2) Le contexte

[19] Le contexte constitue le second facteur d'interprétation. Le texte intégral de la section 1F constitue le contexte immédiat de l'article 1Fb). La section 1F comprend trois dispositions, et chacune d'elles exclut du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés* certaines catégories de personnes. L'article 1Fa) exclut les personnes qui ont « commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ». L'article 1Fc) exclut les personnes qui se sont rendues « coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

[20] Monsieur Febles plaide que ce contexte laisse entendre que l'article 1Fb) ne vise que les criminels fugitifs. Il semble admettre que les articles 1Fa) et 1Fc) ne visent pas uniquement les criminels fugitifs et qu'ils ont pour effet d'exclure toutes les personnes qui ont commis les actes qui y sont énumérés. Il plaide néanmoins qu'il ne serait pas incongru de limiter l'application de l'article 1Fb) aux criminels fugitifs. Il affirme que, contrairement à l'article 1Fb), les articles 1Fa) et 1Fc) visent à empêcher les personnes qui sont elles-mêmes des persécuteurs de demander la protection contre la persécution, et que le fait que des persécuteurs à l'origine du problème des réfugiés puissent demander l'asile minerait la viabilité de la *Convention relative aux réfugiés*. Selon M. Febles, la situation des personnes qui ont commis un crime grave visé à l'article 1Fb) est différente. Le fait de permettre aux personnes qui ne sont pas des criminels fugitifs et qui ont déjà purgé leur peine de demander l'asile ne minerait pas la viabilité de la *Convention relative aux réfugiés*. Sur cette base, il demande à notre Cour de limiter l'application de l'article 1Fb) aux seuls criminels fugitifs.

[21] Against this, the Minister argues that the word “committed” should be given the same meaning in Articles 1F(a) and 1F(b): these provisions apply to anyone who has ever committed the offences, not only to fugitives or some other subset of those persons who have in fact committed the described offences.

[22] I agree. I cannot accept Mr. Febles’ argument that Articles 1F(a) and 1F(c) support the view that the exclusion from refugee protection under Article 1F(b) is confined to fugitives. There is nothing in the wording of these provisions or in the jurisprudence to support this contention. (See *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678, at paras. 38 and 101, and *Pushpanathan*, at paras. 65-66 and 70 where the scope of these articles is discussed.) While Article 1F(c) uses the word “guilty”, Articles 1F(a) and 1F(b) both use the word “committed”.

[23] The immediate context therefore supports the Minister’s interpretation. It would be anomalous if the word “committed” were ascribed different meanings in Articles 1F(a) and 1F(b) and the use of consistent language in these two articles was meant to evince an intention on the part of the drafters that they be applied inconsistently. As nobody has suggested that Article 1F(a) is confined to fugitives, it follows that Article 1F(b) would similarly not be restricted to fugitives.

[24] Mr. Febles also says that Article 33(2) of the *Refugee Convention* supports the view that Article 1F(b) is confined to fugitives. Article 33(2) allows a host country to expel a refugee who has been “convicted by a final judgment of a particularly serious crime” and “constitutes a danger to the community of that country”. As far as *Refugee Convention* provisions go, Article 1F(b) only applies to crimes committed *outside* the country of refuge, whereas a refugee who commits a crime *in* the country of refuge can only be expelled under Article 33(2). Mr. Febles argues that this results

[21] En réponse, le ministre plaide qu’il faut attribuer le même sens aux mots « ont commis » employés aux articles 1Fa) et 1Fb); ces dispositions s’appliquent à toutes les personnes qui ont commis les infractions et non seulement aux criminels fugitifs ou à quelque autre sous-groupe de ces personnes qui ont de fait commis les infractions mentionnées.

[22] Je suis d’accord avec cela. Je ne puis accepter l’argument de M. Febles selon lequel les articles 1Fa) et 1Fc) permettent d’affirmer que seuls les criminels fugitifs sont exclus de l’asile par l’effet de l’article 1Fb). Rien dans le libellé de ces dispositions ou dans la jurisprudence n’appuie cette prétention. (Voir *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CSC 40, [2013] 2 R.C.S. 678, par. 38 et 101, et *Pushpanathan*, par. 65-66 et 70, où la portée de ces dispositions est discutée.) Alors que l’article 1Fc) emploie les mots « se sont rendues coupables », les articles 1Fa) et 1Fb) emploient tous deux les mots « ont commis ».

[23] Ainsi, le contexte immédiat appuie l’interprétation que propose le ministre. Il ne serait pas normal d’attribuer aux mots « ont commis » des sens différents aux articles 1Fa) et 1Fb), non plus que l’emploi d’un libellé uniforme dans ces deux dispositions visait à témoigner de la volonté des rédacteurs que leur application ne soit pas uniforme. Puisque personne n’a prétendu que l’article 1Fa) vise uniquement les criminels fugitifs, il s’ensuit que l’article 1Fb) ne viserait pas lui non plus uniquement ces derniers.

[24] Monsieur Febles affirme aussi que l’article 33(2) de la *Convention relative aux réfugiés* permet de conclure que l’article 1Fb) vise uniquement les criminels fugitifs. L’article 33(2) permet au pays d’accueil d’expulser un réfugié « ayant été l’objet d’une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave » et qui « constitue une menace pour la communauté dudit pays ». Pour ce qui est des dispositions de la *Convention relative aux réfugiés*, l’article 1Fb) s’applique uniquement à l’égard des crimes commis *en dehors* du pays d’accueil, alors qu’un réfugié qui commet un crime

in an absurdity. Why should someone who has served his sentence for a crime committed outside the country of refuge be automatically disentitled to refugee protection, when someone who commits a serious crime inside the country of refuge is allowed to retain refugee protection absent a danger to the public? This apparent absurdity disappears, Mr. Febles says, if Article 1F(b) is read as being restricted to fugitives.

[25] Again, the argument fails to persuade. Article 33(2) is an exception to the Article 33(1) principle of non-*refoulement* of persons whose need for protection has been recognized (or not yet adjudicated). That is why the drafters used different language in Article 33(2) than they did in Article 1F(b): Article 33(2) allows persons to nevertheless be removed in the exceptional circumstances it describes, including in the event of *particularly* serious crimes, and “danger to the community”.

[26] That the *Refugee Convention* drafters intended that persons who commit crimes in the country of refuge be treated differently than those who commit crimes outside the country of refuge prior to claiming refugee protection makes sense. When a person commits a crime inside the country of refuge, the country of refuge is called to rely on *its own* sovereign legal system, rather than on an international treaty. In Canada’s case, it has done so by enacting a parallel and virtually identical provision regarding the effect of commission of a crime: s. 101(2)(a) of the *IRPA* specifies that a refugee protection claim cannot be made in the event “of a conviction *in Canada* [where] the conviction is for an offence under an Act of Parliament punishable by a maximum term of imprisonment of at least 10 years”. Therefore, the discrepancy and resultant absurdity contended by Mr. Febles do not exist. In any event, different concerns arise when a country is asked to take in claimants who have committed crimes abroad, and the context provided by

dans le pays d’accueil ne peut être expulsé qu’aux termes de l’article 33(2). Monsieur Febles plaide que le résultat alors obtenu est absurde. Pourquoi une personne qui a purgé sa peine pour un crime commis en dehors du pays d’accueil devrait-elle être automatiquement exclue de l’asile alors que la personne qui commet un crime grave dans le pays d’accueil peut conserver l’asile si elle ne constitue pas un danger pour la population? Selon M. Febles, ce résultat d’apparence absurde disparaît si l’on considère que l’article 1F(b) s’applique aux seuls criminels fugitifs.

[25] Là encore, l’argument n’est pas convaincant. L’article 33(2) énonce une exception à l’article 33(1) qui affirme le principe de non-refoulement des personnes dont le besoin de protection est reconnu (ou n’a pas encore fait l’objet d’une décision). C’est pourquoi les rédacteurs ont employé à l’article 33(2) des termes différents de ceux employés à l’article 1F(b) : l’article 33(2) permet tout de même le renvoi de ces personnes dans les circonstances exceptionnelles qu’il décrit, notamment dans le cas de crimes ou de délits *particulièrement* graves et d’une « menace pour la communauté ».

[26] Il est logique que les rédacteurs de la *Convention relative aux réfugiés* aient voulu que les personnes qui commettent des crimes dans le pays d’accueil soient traitées différemment de celles qui ont commis des crimes en dehors du pays d’accueil avant de demander l’asile. Lorsqu’une personne commet un crime dans le pays d’accueil, ce pays est appelé à avoir recours à *son propre* système de justice souveraine plutôt qu’à un traité international. Dans le contexte canadien, le législateur a adopté une disposition parallèle et pratiquement identique concernant l’effet de la perpétration d’un crime : l’al. 101(2)a) de la *LIPR* précise qu’une demande d’asile est irrecevable si le demandeur a fait l’objet d’« une déclaration de culpabilité *au Canada* pour une infraction à une loi fédérale punissable d’un emprisonnement maximal d’au moins dix ans ». En conséquence, la divergence et le résultat absurde qui en résultent selon M. Febles n’existent tout simplement pas. Quoi qu’il en soit, les préoccupations ne sont pas les mêmes lorsqu’un

Article 33(2) of the *Refugee Convention* does not aid in the interpretive task at hand.

(3) The Object and Purpose of the *Refugee Convention*

(a) *The Refugee Convention as a Whole*

[27] The purposes of the *Refugee Convention* include the international community’s “profound concern for refugees” and commitment to “assure refugees the widest possible exercise of . . . fundamental rights and freedoms”: see *Ezokola*, at para. 32, and *Pushpanathan*, at para. 57. While Article 1F(b) has a more specific exclusionary purpose, that purpose must be consistent with the broader protective aims of the *Refugee Convention*.

[28] Mr. Febles argues that broad construction of exclusion provisions risks subverting the *Refugee Convention*’s humanitarian aims — courts should accordingly construe exclusion provisions as narrowly as is possible while still preserving the viability of the *Refugee Convention*.

[29] The problem with this approach is that it risks upsetting the balance between humane treatment of victims of oppression and the other interests of signatory countries, which they did not renounce simply by together making certain provisions to aid victims of oppression. The *Refugee Convention* is not itself an abstract principle, but an agreement among sovereign states in certain specified terms, negotiated by them in consideration of the entirety of their interests. In *R. (European Roma Rights Centre) v. Immigration Officer at Prague Airport*, [2004] UKHL 55, [2005] 2 A.C. 1, the U.K. House of Lords stated that the *Refugee Convention* “represent[s] a compromise between competing interests,

pays se voit demander d’accepter un demandeur d’asile qui a commis des crimes à l’étranger, et le contexte de l’article 33(2) de la *Convention relative aux réfugiés* n’est d’aucun secours dans l’exercice d’interprétation en cours.

(3) L’objet et le but de la *Convention relative aux réfugiés*

a) *L’ensemble de la Convention relative aux réfugiés*

[27] Les objectifs de la *Convention relative aux réfugiés* ont trait notamment à la « profonde sollicitude que [la communauté internationale] éprouve pour les réfugiés » et son souci « d’assurer à ceux-ci l’exercice le plus large possible des droits de l’homme et des libertés fondamentales » : voir *Ezokola*, par. 32, et *Pushpanathan*, par. 57. Bien que l’objectif de l’article 1Fb) vise plus précisément l’exclusion, cet objectif doit être compatible avec l’objectif plus large d’assurer la protection des réfugiés que recherche la *Convention relative aux réfugiés*.

[28] Monsieur Febles plaide qu’une interprétation large des dispositions d’exclusion risque de porter atteinte aux objectifs humanitaires de la *Convention relative aux réfugiés* — les tribunaux devraient donc interpréter aussi étroitement que possible les dispositions d’exclusion tout en préservant la viabilité de la *Convention relative aux réfugiés*.

[29] Cette approche pose problème car elle risque de rompre l’équilibre entre le traitement humanitaire des victimes d’oppression et les autres intérêts des pays signataires de la *Convention relative aux réfugiés*, des intérêts auxquels ils n’ont pas renoncé simplement par l’adoption de certaines dispositions pour venir en aide aux victimes d’oppression. La *Convention relative aux réfugiés* n’est pas elle-même un principe abstrait mais une entente rédigée en termes précis par certains États souverains qui l’ont négociée en tenant compte de l’intégralité de leurs intérêts. Dans l’arrêt *R. (European Roma Rights Centre) c. Immigration Officer at Prague Airport*, [2004] UKHL 55, [2005] 2

in this case between the need to ensure humane treatment of the victims of oppression on the one hand and the wish of sovereign states to maintain control over those seeking entry to their territory on the other” (para. 15).

[30] I agree with this statement of the *Refugee Convention*’s twin purposes. While exclusion clauses should not be enlarged in a manner inconsistent with the *Refugee Convention*’s broad humanitarian aims, neither should overly narrow interpretations be adopted which ignore the contracting states’ need to control who enters their territory. Nor do a treaty’s broad purposes alter the fact that the purpose of an exclusion clause is to exclude. In short, broad purposes do not invite interpretations of exclusion clauses unsupported by the text.

[31] For these reasons, I conclude that consideration of the purposes of the *Refugee Convention* as a whole do not support Mr. Febles’ argument that Article 1F(b) is confined to fugitives.

(b) *Article 1F(b)*

[32] This brings me to the purpose of Article 1F(b) itself. Mr. Febles argues that the main rationale for Article 1F(b) is the exclusion of fugitives (although he allows for the possibility that Article 1F(b) may apply to non-fugitives in certain rare circumstances where the crimes at issue are especially heinous and contribute to the creation of refugees). It follows, he says, that since Article 1F(b) is directed at preventing fugitives from evading justice, it should generally have no application to persons who have already served their sentences for prior crimes. Mr. Febles relies on *obiter dicta* of this Court in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R.

A.C. 1, la Chambre des lords du Royaume-Uni a affirmé que la *Convention relative aux réfugiés* [TRADUCTION] « représent[e] un compromis entre des intérêts opposés, dans le présent cas entre le besoin d’assurer aux victimes d’oppression un traitement humanitaire, d’une part, et la volonté des États souverains de garder un contrôle sur les personnes qui cherchent à entrer sur leur territoire, d’autre part » (par. 15).

[30] Je suis d’accord avec cet énoncé du double objet de la *Convention relative aux réfugiés*. S’il ne faut pas élargir la portée des dispositions d’exclusion d’une manière qui serait incompatible avec les vastes objectifs humanitaires de la *Convention relative aux réfugiés*, il ne faut pas non plus adopter une interprétation trop étroite qui ne tient pas compte du besoin des États contractants de contrôler l’entrée des personnes sur leur territoire. Les objectifs généraux d’un traité ne changent non plus rien au fait que l’objectif d’une clause d’exclusion est justement d’exclure. Bref, les vastes objectifs du traité n’appellent pas une interprétation des clauses d’exclusion qui ne s’appuie pas sur le texte du traité.

[31] Pour ces motifs, je conclus que l’examen des objectifs de la *Convention relative aux réfugiés* dans son ensemble n’appuie pas l’argument de M. Febles selon lequel l’article 1F(b) vise uniquement les criminels fugitifs.

b) *L’article 1F(b)*

[32] Ce qui m’amène à l’examen de l’objectif que vise l’article 1F(b) lui-même. Monsieur Febles plaide que l’exclusion des criminels fugitifs est la principale raison d’être de l’article 1F(b) (bien qu’il reconnaisse la possibilité que cette disposition puisse s’appliquer à des criminels non fugitifs dans certaines circonstances rares lorsque les crimes en question sont particulièrement odieux et contribuent à la création d’un problème de réfugiés). Selon lui, il s’ensuit que, puisque l’article 1F(b) vise à empêcher les fugitifs de se soustraire à la justice, il ne devrait pas généralement s’appliquer aux personnes qui ont déjà purgé la peine

689, and *Pushpanathan* that Article 1F(b) is directed at the exclusion of fugitives.

[33] The Minister counters that the main rationale for Article 1F(b) is the exclusion of serious criminals because persons who have committed serious offences are by definition undeserving of refugee protection, supported by a secondary rationale of protection of the host society. By the Minister's interpretation, determination of a crime's seriousness requires an evaluation of the elements of the crime, the mode of prosecution, the penalty prescribed, the facts and the mitigating and aggravating circumstances underlying the conviction, but does not include post-offence considerations. A person who commits a serious non-political crime is forever barred from claiming refugee protection. This interpretation was adopted by the courts below, and was recently endorsed by the European Court of Justice.

[34] The UNHCR argues that Article 1F(b) has two purposes — exclusion of fugitives and exclusion of claimants undeserving of refugee protection at the time it is claimed. If a person has committed a crime within the scope of Article 1F(b), but has since served a sentence commensurate with that criminal conduct or has been otherwise rehabilitated, the decision maker on the refugee application must in each case determine whether such a person is *deserving* of refugee protection at that time, having regard to: the passage of time since the commission of the offence; the seriousness of the offence (and whether it can be characterized as “truly heinous”); the age at which the person committed the crime; the conduct of the individual since then; whether the individual has expressed regret or renounced criminal activities; and whether the individual poses a threat to the community or security of the receiving state. Justice Abella similarly suggests that for

infligée relativement au crime commis dans le passé. Monsieur Febles invoque à l'appui les remarques incidentes formulées par notre Cour dans *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, et *Pushpanathan*, selon lesquelles l'article 1F(b) vise l'exclusion des criminels fugitifs.

[33] Le ministre rétorque que la principale raison d'être de l'article 1F(b) est l'exclusion des personnes qui ont commis des crimes graves parce que ces personnes, par définition, ne méritent pas la protection accordée aux réfugiés. Une raison d'être secondaire, soit la protection de la société du pays d'accueil, appuie cette raison d'être principale. Suivant l'interprétation qu'offre le ministre, pour déterminer la gravité d'un crime, il faut examiner ses éléments, la façon dont il a été poursuivi, la peine infligée, les faits et les circonstances atténuantes et aggravantes prises en compte pour la déclaration de culpabilité, mais il ne faut pas tenir compte des circonstances postérieures à l'infraction. Une personne qui commet un crime grave de droit commun ne pourra jamais demander l'asile. Cette interprétation a été retenue par les tribunaux inférieurs et, récemment, par la Cour européenne de justice.

[34] Le HCR plaide que l'article 1F(b) comporte deux objectifs — l'exclusion des criminels fugitifs ainsi que l'exclusion des demandeurs qui sont indignes de l'asile au moment où ils en font la demande. Si une personne a commis un crime au sens de l'article 1F(b) mais a depuis purgé une peine proportionnée à sa conduite criminelle ou s'est autrement réadaptée, le décideur saisi de sa demande d'asile doit déterminer dans chaque cas si cette personne est alors *digne* de l'asile à ce moment, compte tenu des facteurs suivants : le temps écoulé depuis la perpétration du crime, la gravité du crime (et si on peut le qualifier de « vraiment odieux »), l'âge de la personne au moment où elle a commis le crime, la conduite de cette personne depuis lors, si elle a exprimé du regret ou elle a renoncé aux activités criminelles, et si la personne constitue un danger pour la société ou pour la sécurité du pays d'accueil. La juge Abella estime de

all but “very” serious crimes, expiation and rehabilitation must be considered (para. 74).

[35] I cannot accept the arguments of Mr. Febles and the UNHCR on the purposes of Article 1F(b). I conclude that Article 1F(b) serves one main purpose — to exclude persons who have committed a serious crime. This exclusion is central to the balance the *Refugee Convention* strikes between helping victims of oppression by allowing them to start new lives in other countries and protecting the interests of receiving countries. Article 1F(b) is not directed solely at fugitives and neither is it directed solely at some subset of serious criminals who are undeserving at the time of the refugee application. Rather, in excluding all claimants who have committed serious non-political crimes, Article 1F(b) expresses the contracting states’ agreement that such persons by definition would be undeserving of refugee protection by reason of their serious criminality.

[36] Excluding people who have committed serious crimes may support a number of subsidiary rationales — it may prevent people fleeing from justice; it may prevent dangerous and particularly undeserving people from entering the host country. However, Article 1F(b) cannot be confined to any of these subsidiary purposes. Excluding people who have committed crimes in other countries prior to seeking refugee protection may serve other state interests. It may help preserve the integrity and legitimacy of the refugee protection system, and, hence, the necessary public support for its viability. It may deter states from exporting criminals by pardoning them or imposing disproportionately lenient sentences while supporting their departure elsewhere as refugees. Finally, it may allow states to reduce the danger to their society from all serious criminality cases taken together, given the difficult task and potential for error when attempting to determine whether criminals from abroad (on whom they have more limited sources of information than on domestic criminals) are no longer dangerous. Whatever rationales for Article 1F(b) may or may

façon similaire que l’expiation et la réadaptation doivent être prises en compte dans tous les cas sauf si le crime est « très grave » (par. 74).

[35] Je ne puis accepter les arguments relatifs aux objectifs de l’article 1F(b) qu’avancent M. Febles et le HCR. Je conclus que l’article 1F(b) n’a qu’un objectif principal — l’exclusion des personnes qui ont commis un crime grave. Cette exclusion est essentielle à l’équilibre qu’établit la *Convention relative aux réfugiés* entre l’aide qui permettra aux victimes d’oppression d’entreprendre une nouvelle vie dans un autre pays et la protection des intérêts des pays d’accueil. L’article 1F(b) ne vise pas uniquement les criminels fugitifs; il ne vise pas non plus uniquement un sous-groupe de grands criminels qui sont indignes de la qualité de réfugié au moment où ils la revendiquent. Au contraire, en excluant tous les demandeurs qui ont commis un crime grave de droit commun, l’article 1F(b) exprime l’accord des États contractants selon lequel ces personnes, par définition, seront indignes de l’asile en raison de leur grande criminalité.

[36] L’exclusion des personnes qui ont commis un crime grave peut appuyer un certain nombre de raisonnements subsidiaires — elle peut empêcher les personnes de se dérober à la justice; elle peut empêcher les personnes dangereuses et particulièrement indignes d’entrer dans le pays d’accueil. Cependant, l’article 1F(b) ne saurait être restreint à aucun de ces objectifs. Exclure les personnes qui ont commis des crimes graves hors du pays d’accueil, avant d’y demander l’asile, peut servir d’autres intérêts étatiques. Cela peut contribuer à préserver l’intégrité et la légitimité du système de l’asile pour les réfugiés, et donc à maintenir l’appui public nécessaire pour assurer sa viabilité. Cela peut dissuader les États d’exporter des criminels en leur accordant le pardon ou en leur imposant des peines démesurément clémentes, tout en facilitant leur départ vers d’autres pays à titre de réfugiés. Enfin, cela peut permettre aux États de réduire le danger pour leur société qui ressort de l’ensemble des cas de grande criminalité, compte tenu de la tâche difficile qui consiste à déterminer si les criminels provenant de l’étranger sont ou non

not exist, its purpose is clear in excluding persons from protection who previously committed serious crimes abroad.

(4) The Travaux Préparatoires

[37] Besides the arguments already addressed, Mr. Febles argues that the *Travaux préparatoires* to the *Refugee Convention* (the working documents preceding the *Refugee Convention*'s adoption) support his view that Article 1F(b) is confined to fugitives. Acknowledging that the *Travaux préparatoires* “do not provide any ‘hard answers’”, he nonetheless says that they generally support this inference.

[38] As discussed, Article 31(1) of the *Vienna Convention* provides for interpretation of treaty provisions in accordance with the ordinary meaning of the terms in their context and in light of the treaty's object and purpose. Article 32 only allows for recourse to “supplementary means of interpretation” — including the *Travaux préparatoires* — in order to confirm the meaning resulting from the application of Article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to Article 31 leaves the meaning ambiguous or obscure; or leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.

[39] These conditions for use of the *Travaux préparatoires* are not present in this case. With great respect to Justice Abella's contrary view, the meaning of Article 1F(b) is clear, and admits of no ambiguity, obscurity or absurd or unreasonable result. Therefore, the *Travaux préparatoires* should not be considered.

[40] In any event, the *Travaux préparatoires* support the Minister's interpretation rather than Mr. Febles' reading of Article 1F(b). In the case *B (Area of Freedom, Security and Justice)* (2008), BVerwG 10 C 48.07, OVG 8 A 2632/06.A, both the

encore dangereux (leurs sources de renseignements dans de tels cas étant plus limitées que celles dont ils disposent pour un criminel de l'intérieur) et du risque d'erreur que comporte un tel exercice. Quels que soient les raisonnements qui peuvent ou non exister à l'égard de l'article 1F(b), son objet est clair, soit d'exclure de l'asile toute personne qui a commis un crime grave à l'étranger.

(4) Les travaux préparatoires

[37] Outre les arguments déjà abordés, M. Febles plaide que les travaux préparatoires à la *Convention relative aux réfugiés* (les documents de travail qui ont mené à l'adoption de la *Convention*) appuient sa thèse que l'article 1F(b) vise uniquement les criminels fugitifs. Bien qu'il reconnaisse que les travaux préparatoires [TRADUCTION] « n'offrent pas de “réponses tangibles” », il affirme tout de même qu'ils appuient généralement cette inférence.

[38] Nous avons vu que selon l'article 31(1) de la *Convention de Vienne*, les dispositions d'un traité doivent être interprétées suivant le sens ordinaire de ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. L'article 32 ne permet le recours à des « moyens complémentaires d'interprétation » — notamment les travaux préparatoires — qu'en vue de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 ou de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur ou conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

[39] On ne retrouve pas en l'espèce les conditions nécessaires au recours aux travaux préparatoires. Avec égards pour l'opinion contraire de la juge Abella, le sens de l'article 1F(b) est clair et ne laisse aucune ambiguïté, obscurité ni aucun résultat absurde ou déraisonnable. Il n'y a donc pas lieu d'examiner les travaux préparatoires.

[40] Quoi qu'il en soit, les travaux préparatoires appuient l'interprétation de l'article 1F(b) que propose le ministre plutôt que celle que propose M. Febles. Dans l'affaire *B (Espace de liberté, de sécurité et de justice)* (2008), BVerwG 10 C 48.07,

German Federal Administrative Court and the European Court of Justice, *Bundesrepublik Deutschland v. B.*, [2010] EUECJ C-57/09, reviewed the *Travaux préparatoires* and concluded that the aim of the drafters was to protect the dignity of refugee status by excluding serious criminals from such status. The Court of Appeal in this case similarly concluded that “it is clear from the *Travaux Préparatoires* that the drafters did not intend to limit the exclusion provision to fugitives from justice” (2012 FCA 324, 442 N.R. 290, at para. 62).

[41] Mr. Febles points to statements made by certain delegates that he says support his interpretation when taken in context, but on a review of the *Travaux préparatoires* as a whole, no concluded intention to that effect emerges. Indeed, the French delegate stressed the need to distinguish between *bona fide* refugees and non-political criminals, and added that “refugees whose actions might bring discredit on that status” should be excluded (*Travaux préparatoires*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29, at p. 19).

[42] Accordingly, I conclude that the *Travaux préparatoires* do not assist Mr. Febles’ position.

(5) The Case Law on Article 1F(b)

[43] Courts around the world have suggested various rationales for the inclusion of Article 1F(b) in the *Refugee Convention* and have interpreted the provision in different ways. While the jurisprudence is inconclusive as to the precise scope and all of the rationales, there is agreement that Article 1F(b) is not limited to fugitives. After reviewing the foreign jurisprudence, I conclude that the interpretation adopted by the German Federal Administrative Court and the European Court of Justice, that Article 1F(b) excludes anyone who has previously committed a serious non-political crime, is the most consistent with both the prevailing trend in the case law and the text of the provision.

OVG 8 A 2632/06.A, le Tribunal administratif fédéral d’Allemagne et la Cour européenne de justice, *Bundesrepublik Deutschland c. B.*, [2010] EUECJ C-57/09, ont tous deux examiné les travaux préparatoires et ont conclu que l’objectif des rédacteurs était de protéger la dignité du statut de réfugié en en excluant les grands criminels. En l’espèce, la Cour d’appel fédérale a conclu qu’« il ressort à l’évidence des *Travaux préparatoires* que les rédacteurs n’avaient pas l’intention de limiter la clause d’exclusion aux seuls fugitifs recherchés par la justice » (2012 CAF 324, 442 N.R. 290, par. 62).

[41] Monsieur Febles signale les déclarations de certains délégués qui, selon lui, appuient son interprétation lorsqu’on les examine dans leur contexte, mais à l’examen de l’ensemble des travaux préparatoires, il ne ressort aucune intention définitive en ce sens. En fait, le délégué de la France a insisté sur la nécessité d’une distinction entre les réfugiés authentiques et les criminels de droit commun, et il a ajouté que les « réfugiés dont les agissements discréditeraient ce statut » devraient être exclus (*travaux préparatoires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29, p. 19).

[42] Je conclus en conséquence que les travaux préparatoires n’appuient pas la position de M. Febles.

(5) La jurisprudence relative à l’article 1F(b)

[43] Les tribunaux à travers le monde ont proposé divers raisonnements justifiant l’inclusion de l’article 1F(b) dans la *Convention relative aux réfugiés* et ont interprété cette disposition de diverses façons. Bien que la jurisprudence ne soit pas concluante quant à sa portée précise et à tous les raisonnements de l’article 1F(b) proposés, on s’entend pour dire que cet article ne vise pas seulement les criminels fugitifs. Ayant examiné la jurisprudence étrangère, je conclus que l’interprétation retenue par le Tribunal administratif fédéral d’Allemagne et la Cour européenne de justice, suivant laquelle l’article 1F(b) exclut toute personne qui a commis un crime grave de droit commun, est la plus conforme à la tendance dominante de la jurisprudence et au texte de la disposition.

[44] I will first consider this Court’s *obiter dicta* in *Ward* and *Pushpanathan* to the extent that these are read as suggesting that Article 1F(b) is confined to fugitives. I will then review the international and Federal Court jurisprudence. A review of the jurisprudence demonstrates the difficulty of confining Article 1F(b) to a narrow category of people, like fugitives from justice, and confirms that it applies, as its words suggest, to anyone who has ever committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee.

[45] In *Ward*, the Court was concerned with what the meaning is of “membership in a particular social group or political opinion”, corresponding to the terms of Article 1A(2) of the *Refugee Convention*. In *obiter*, La Forest J. made this brief comment regarding Article 1F(b):

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 . . . [p. 743]

[46] The most that can be said of this comment is that La Forest J., noting that the issue had not been argued, tentatively accepted the view of Professor Hathaway that Article 1F(b) was confined to fugitives, on the basis that it seemed to be consistent with certain statements found in the *Travaux préparatoires*. As noted earlier in these reasons, the *Travaux préparatoires* should not be relied on in interpreting Article 1F(b). Nor, looking at them in their totality, beyond the particular comments referred to by La Forest J. with respect to extradition law, do the *Travaux préparatoires* support the view that Article 1F(b) is confined to fugitives. Earlier in his *Ward* reasons, La Forest J. explicitly recognized the rationale of a concern to keep out criminal

[44] J’examine en premier lieu les remarques incidentes faites dans les arrêts *Ward* et *Pushpanathan* de notre Cour dans la mesure où elles peuvent laisser croire que l’article 1Fb) vise uniquement les criminels fugitifs. J’examinerai en second lieu la jurisprudence internationale et celle de la Cour fédérale. L’examen de la jurisprudence illustre la difficulté de restreindre l’application de l’article 1Fb) à une catégorie étroite de personnes, comme les criminels fugitifs, et confirme que cet article s’applique, comme le suggèrent ses termes, à toute personne qui a déjà commis en dehors du pays d’accueil un crime grave de droit commun avant son admission dans ce pays en tant que réfugié.

[45] Dans *Ward*, la Cour s’était préoccupée du sens des mots « appartenance à un groupe social ou [. . .] ses opinions politiques » qui correspondent aux termes qu’emploie l’article 1A(2) de la *Convention relative aux réfugiés*. Dans une remarque incidente, le juge La Forest a tenu au sujet de l’article 1Fb) le court propos qui suit :

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 . . . [p. 743]

[46] Tout ce que l’on peut dire au sujet de ce commentaire, c’est que le juge La Forest, après avoir souligné que la question n’avait pas été débattue, a accepté provisoirement la perspective du professeur Hathaway selon laquelle l’article 1Fb) s’appliquait uniquement aux criminels fugitifs, pour la raison que celle-ci semblait compatible avec certaines déclarations contenues dans les travaux préparatoires. Comme nous l’avons vu précédemment, il ne faudrait pas faire appel aux travaux préparatoires pour interpréter l’article 1Fb). Le fait de considérer les travaux préparatoires dans leur ensemble, sans tenir compte des commentaires particuliers auxquels fait référence le juge La Forest en ce qui concerne le droit de l’extradition, ne devrait

claimants, and the fact that Canada had amended its legislation to better serve that purpose:

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 [p. 742]

[47] In *Pushpanathan*, this Court was concerned not with Article 1F(b), but with Article 1F(c), which excludes from protection those guilty of crimes contrary to the purposes and principles of the United Nations. Bastarache J., discussing the potential for overlap between Articles 1F(b) and 1F(c), suggested in *obiter* that Article 1F(b) was limited to “ordinary criminals extraditable by treaty” (para. 73). Bastarache J. gave no reasons for interpreting the clause as limited to extraditable fugitives, and the only authority cited at that section of the reasons is Professor G. S. Goodwin-Gill’s *The Refugee in International Law* (2nd ed. 1996). Under the heading *The drafting history of article 1F(b)*, Goodwin-Gill’s text contains a phrase identical to that used by Bastarache J.: “The IRO Constitution excluded refugees who were ‘ordinary criminals . . . extraditable by treaty’” (p. 101 (emphasis added)).

[48] It may therefore bear note that the more recent version of Professor Goodwin-Gill and J. McAdam’s text (*The Refugee in International Law* (3rd ed. 2007)), under the title *The relation to extradition*, observes as follows:

pas non plus appuyer le point de vue selon lequel l’article 1Fb) vise uniquement les criminels fugitifs. Dans *Ward*, le juge La Forest avait déjà explicitement reconnu la raison d’être du souci d’exclure les demandeurs criminels, et le fait que le Canada avait modifié sa loi pour mieux atteindre cet objectif :

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 . . . [p. 742]

[47] Dans *Pushpanathan*, la Cour s’est penchée non pas sur l’article 1Fb), mais bien sur l’article 1Fc), qui exclut de la protection les personnes qui se sont rendues coupables de crimes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Au sujet du chevauchement possible des articles 1Fb) et 1Fc), le juge Bastarache a fait remarquer, dans une remarque incidente, que l’article 1Fb) visait uniquement les « criminels de droit commun susceptibles d’extradition en vertu d’un traité » (par. 73). Le juge Bastarache n’a offert aucun motif pour son interprétation selon laquelle la clause s’appliquait uniquement aux criminels fugitifs susceptibles d’extradition; la seule source invoquée dans cette partie des motifs est l’ouvrage du professeur G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2^e éd. 1996). Sous la rubrique *The drafting history of article 1F(b)*, le texte de Goodwin-Gill contient une phrase identique à celle utilisée par le juge Bastarache : [TRADUCTION] « La Constitution de l’Organisation internationale pour les réfugiés excluait les réfugiés qui étaient des “criminels de droit commun [. . .] susceptibles d’extradition en vertu d’un traité” » (p. 101 (je souligne)).

[48] Il convient donc de souligner que, dans la version la plus récente de l’ouvrage en question (G. S. Goodwin-Gill et J. McAdam, *The Refugee in International Law* (3^e éd. 2007)), sous la rubrique *The relation to extradition*, on fait remarquer ce qui suit :

. . . the “fugitives from justice” thesis appears to be on the wain, as being inconsistent with the ordinary meaning of the words. It is one thing to say that those seeking to escape prosecution for serious non-political crimes should not be recognized as refugees; but quite another to say that *only* such fugitives come within the scope of article 1F(b). [Emphasis in original; p. 175.]

[49] The restrictive views contained in the passing comments regarding Article 1F(b) made in *obiter dicta* in *Ward* and *Pushpanathan* find little support in the international case law. Recent jurisprudence out of the United Kingdom, Australia, New Zealand, and the European Union rejects the view that the purpose of Article 1F(b) is confined to exclusion of fugitives.

[50] In *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, the U.K. House of Lords discussed the purpose of Article 1F generally and indicated that the purpose of Article 1F(b) was not limited to exclusion of fugitives. Rather, Article 1F(b) recognizes that there are those “whose criminal habits ma[ke] it unreasonable for them to be forced on to a host nation against its will” (p. 875). More recently, the U.K. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) confirmed that Article 1F(b) is not confined to fugitives in *AH (Algeria) v. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382 (IAC) (para. 97).

[51] Similar reasoning has been adopted in Australia. In *Dhayakpa v. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556, French J. of the Australian Federal Court stated that “[t]he exemption in Article 1F(b) . . . is protective of the order and safety of the receiving State” (para. 29). *Dhayakpa* was subsequently affirmed in *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 88 F.C.R. 173, where the Australian Federal Court specifically declined to follow this Court’s *dicta* in *Ward* and *Pushpanathan* that Article 1F(b) applied only to fugitives (pp. 6 and 13).

[TRADUCTION] . . . la thèse des « criminels fugitifs » semble être en déclin parce qu’incompatible avec le sens ordinaire des mots. Dire que ceux qui cherchent à échapper à des poursuites pour crimes graves de droit commun ne devraient pas se voir reconnaître la qualité de réfugiés est une chose; c’en est toutefois une tout autre de prétendre que *seuls* de tels fugitifs tombent sous le coup de l’article 1Fb). [En italique dans l’original; p. 175.]

[49] Les perspectives restrictives mentionnées en passant au sujet de l’article 1Fb) dans des remarques incidentes dans *Ward* et *Pushpanathan* trouvent peu d’appui dans la jurisprudence internationale. Les décisions récentes du Royaume-Uni, de l’Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l’Union européenne rejettent l’idée que l’objet de l’article 1Fb) vise uniquement l’exclusion des criminels fugitifs.

[50] Dans l’arrêt *T. c. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, la Chambre des lords du Royaume-Uni a examiné l’objet de la section 1F en général et a indiqué que l’article 1Fb) ne se limitait pas à l’exclusion des criminels fugitifs. Cette disposition reconnaît plutôt que dans le cas de certaines personnes, [TRADUCTION] « en raison de leurs activités criminelles, il n’est pas raisonnable d’obliger un pays de les accueillir contre son gré » (p. 875). Plus récemment, le Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) du Royaume-Uni a confirmé dans l’affaire *AH (Algeria) c. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382 (IAC) (par. 97), que l’article 1Fb) ne vise pas uniquement les criminels fugitifs.

[51] En Australie, on a adopté un raisonnement semblable. Dans l’affaire *Dhayakpa c. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556, le juge French de la Cour fédérale d’Australie a affirmé que [TRADUCTION] « [l]’exemption que prévoit l’article 1Fb) [. . .] maintient l’ordre et la sécurité dans le pays d’accueil » (par. 29). La décision *Dhayakpa* a subséquemment été confirmée dans *Ovcharuk c. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 88 F.C.R. 173, où la Cour fédérale de l’Australie a expressément refusé de suivre les remarques incidentes faites par notre Cour dans *Ward* et *Pushpanathan* suivant lesquelles l’article 1Fb) s’applique uniquement aux criminels fugitifs (p. 6 et 13).

[52] The leading Australian case is *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533. Kirby J. made an extensive survey of the applicable principles of international law, and the context, object and purposes of the *Refugee Convention*. While he acknowledged the *Refugee Convention*'s humanitarian objectives and the "heavy burdens" it imposes on the contracting states (para. 94), he also found that the *Refugee Convention* represented a compromise between competing purposes:

. . . countries of refuge are usually entitled to ensure the integrity of their own communities. In the case of serious crimes, such countries are normally entitled to exclude persons convicted of, or suspected of complicity in, such crimes. This is because such involvement may indicate, to some degree at least, the possibility of future risk to the community of the country of refuge. Without such entitlement in defined extreme cases, there would be a risk that the protective objectives of the Convention might be undermined by strong popular and political resentment. [Footnote omitted; para. 95.]

[53] In *Attorney-General (Minister of Immigration) v. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721, the Supreme Court of New Zealand stated that two purposes underlie Article 1F(b): (1) to prevent fugitives from avoiding punishment for their crimes; and (2) to protect the security of states. The court made clear that the language of Article 1F(b) "cannot . . . be read as confining exclusion to those who are fugitives from justice" (para. 82).

[54] In *B (Area of Freedom, Security and Justice)*, both the German Federal Administrative Court and the European Court of Justice held that current dangerousness is not relevant to the application of Article 1F(b). While the claimants in *B (Area of Freedom, Security and Justice)* were fugitives, both courts went on to discuss the general purpose and scope of both Articles 1F(b) and 1F(c) and suggested that the exclusions apply to anyone who has ever committed the acts referenced in those

[52] Dans la jurisprudence australienne, l'arrêt de principe est l'arrêt *Minister for Immigration and Multicultural Affairs c. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533. Le juge Kirby a fait une étude approfondie des principes du droit international applicables, ainsi que du contexte, de l'objet et des buts de la *Convention relative aux réfugiés*. Alors qu'il a reconnu les objectifs humanitaires de la *Convention relative aux réfugiés* ainsi que le [TRADUCTION] « lourd fardeau » qu'elle impose aux États contractants (par. 94), il a cependant estimé que la *Convention relative aux réfugiés* représente un compromis entre des buts opposés :

[TRADUCTION] . . . les pays d'accueil peuvent généralement assurer l'intégrité de leurs collectivités. Face à des crimes graves, ces pays peuvent généralement refuser d'accueillir les personnes reconnues coupables ou soupçonnées de complicité dans la perpétration de ces crimes car cette participation au crime peut indiquer, du moins dans une certaine mesure, la possibilité d'un danger futur pour la collectivité du pays d'accueil. Sans ce droit de refus dans certains cas extrêmes, un fort ressentiment populaire et politique risquerait de saper les objectifs de protection de la Convention. [Note en bas de page omise; par. 95.]

[53] Dans l'arrêt *Attorney-General (Minister of Immigration) c. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721, la Cour suprême de Nouvelle-Zélande a affirmé que deux objectifs sous-tendent l'article 1Fb) : (1) empêcher que les criminels fugitifs se soustraient à leur châtement, et (2) protéger la sécurité des États. La cour a précisé que le libellé de l'article 1Fb) [TRADUCTION] « ne peut [. . .] être interprété de façon à exclure seulement les criminels fugitifs » (par. 82).

[54] Dans l'affaire *B (Espace de liberté, de sécurité et de justice)*, le Tribunal administratif fédéral d'Allemagne et la Cour européenne de justice ont tous les deux statué que la dangerosité actuelle n'était pas pertinente dans l'application de l'article 1Fb). Bien que les demandeurs dans *B (Espace de liberté, de sécurité et de justice)* fussent des fugitifs, les deux tribunaux ont ensuite examiné l'objet général et la portée des articles 1Fb) et 1Fc) et ont estimé que les exclusions s'appliquaient à quiconque

provisions. After examining the *Travaux préparatoires* of the *Refugee Convention*, the German Federal Administrative Court held that the dominant purpose of Article 1F(b) is to “protect refugee status from abuse, by keeping it from being granted to undeserving applicants” and to “prevent refugee status from being discredited by including criminals in the group of recognised refugees” (paras. 29-30). The European Court of Justice stated that Article 1F(b) operates as “a penalty for acts committed in the past” (para. 103) and was “introduced with the aim of excluding from refugee status persons who are deemed to be undeserving of the protection which that status entails” (para. 104). In other words, Article 1F(b) is aimed at excluding from refugee status persons who have committed a serious crime, regardless of what may have happened since.

[55] I cannot agree with Justice Abella when she says that *B (Area of Freedom, Security and Justice)* “said nothing about whether — or the extent to which — Article 1F(b) deals with non-fugitives” (para. 120). To the contrary, the European Court of Justice, at paras. 100-105, made it clear that Articles 1F(b) and 1F(c) operate in the same way: to preserve the dignity of refugee status by excluding anyone who has ever committed the acts listed in those provisions. Indeed, even the appellant properly concedes that “a number of the propositions [in the European Court’s reasoning] seem to suggest that the Article [1F(b)] applies without limit” (A.F., at para. 78).

[56] Two courts, however, have taken a narrow view of Article 1F(b). In Belgium, the Conseil du contentieux des étrangers has held that factors such as expiation, remorse, or even subsequent acts of charity are relevant to whether a claimant is deserving of refugee protection in a given case (see *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 27.479, May 18, 2009, and *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 69656, November 8, 2011).

avait déjà commis les actes mentionnés dans ces dispositions. À l’issue d’un examen des travaux préparatoires à la *Convention relative aux réfugiés*, le Tribunal administratif fédéral d’Allemagne a conclu que l’objet dominant de l’article 1Fb) consiste à [TRADUCTION] « protéger contre le dénigrement la qualité de réfugié en empêchant qu’elle soit accordée aux demandeurs qui n’en sont pas dignes », et à « empêcher que la qualité de réfugié soit déconsidérée par l’inclusion de criminels dans le groupe des réfugiés reconnus » (par. 29-30). La Cour européenne de justice a affirmé que l’article 1Fb) a pour effet de « sanctionner des actes commis dans le passé » (par. 103) et avait été « institué dans le but d’exclure du statut de réfugié les personnes jugées indignes de la protection qui s’y attache » (par. 104). En d’autres mots, l’article 1Fb) vise à exclure du statut de réfugié les personnes qui ont commis un crime grave, peu importe ce qui a pu arriver depuis.

[55] Je ne puis souscrire à l’opinion de la juge Abella selon laquelle l’arrêt *B (Espace de liberté, de sécurité et de justice)* « n’indiquait nullement si, ou dans quelle mesure, l’article 1Fb) traite des non-fugitifs » (par. 120). Au contraire, la Cour européenne de justice, aux par. 100-105, a clairement précisé que les articles 1Fb) et 1Fc) ont effet de la même façon : ils préservent la dignité du statut de réfugié en excluant quiconque a déjà commis les actes auxquels renvoient ces dispositions. De fait, l’appelant lui-même reconnaît à bon droit que [TRADUCTION] « bon nombre des propositions [dans les motifs de la Cour européenne] semblent laisser entendre que l’article [1Fb)] s’applique sans restriction » (m.a., par. 78).

[56] Deux tribunaux ont cependant interprété restrictivement l’article 1Fb). En Belgique, le Conseil du contentieux des étrangers a estimé que des facteurs tels l’expiation d’une peine, des remords ou même des actes charitables subséquents sont pertinents pour déterminer si un demandeur dans un cas donné est digne de la protection accordée aux réfugiés (voir *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 27.479, 18 mai 2009, et *X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 69656, 8 novembre 2011).

[57] And in France, the Conseil d'État has stated that, while protection of the host society is, besides exclusion of fugitives, a rationale for Article 1F(b), a claimant who has served his sentence for a serious crime should not be excluded *unless* it is found, on the basis of something more than the fact that an Article 1F(b) crime was committed, that he would represent a danger to the public (*Office français de protection des réfugiés et apatrides v. Hykaj*, No. 320910, May 4, 2011).

[58] The Federal Court of Appeal, confronted with this array of jurisprudence, has inclined to the view of the High Court of Australia and the European Court of Justice in a series of cases that includes *Jayasekara v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 404, [2009] 4 F.C.R. 164, and the decision under appeal. The Federal Court of Appeal has not followed the *obiter* statements in *Ward* and *Pushpanathan* and has held that sentence completion does not “allow [a claimant] to avoid the application of Article 1F(b)” (*Jayasekara*, at para. 57).

[59] I conclude that the dominant tide of the jurisprudence is inconsistent with the conclusion that Article 1F(b) operates so as to exclude only fugitives, as well as with the proposition that post-crime conduct must be balanced against the crime's seriousness. Of particular note, none of the international courts accept the *dicta* in *Ward* and *Pushpanathan* that exclusion of fugitives is the *only* rationale for Article 1F(b). In my view, the *Ward* and *Pushpanathan obiter* statements should no longer be followed.

(6) Conclusion on the Scope of Article 1F(b)

[60] Article 1F(b) excludes anyone who has ever committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee. Its application is not limited

[57] Et en France, le Conseil d'État a statué que, bien que la protection de la société d'accueil soit, outre l'exclusion des criminels fugitifs, une raison d'être de l'article 1Fb), un demandeur qui a purgé sa peine pour un crime grave ne devrait pas être exclu *sauf* si on peut conclure, pour des raisons qui vont au-delà du fait qu'un crime visé à l'article 1Fb) a été commis, qu'il présenterait un danger pour le public (*Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Hykaj*, n° 320910, 4 mai 2011).

[58] Confrontée à cette jurisprudence, la Cour d'appel fédérale, dans une série de décisions incluant *Jayasekara c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 404, [2009] 4 R.C.F. 164, et la décision qui fait l'objet du présent pourvoi, s'est rangée à l'avis de la Haute cour d'Australie et de la Cour européenne de justice. La Cour d'appel fédérale n'a pas suivi les remarques incidentes faites dans *Ward* et *Pushpanathan* et a conclu que le fait d'avoir purgé sa peine ne « permet [pas à un demandeur] d'échapper à l'application de l'article 1Fb) » (*Jayasekara*, par. 57).

[59] Je conclus que la tendance dominante de la jurisprudence n'est pas compatible avec l'affirmation voulant que l'article 1Fb) a pour effet de n'exclure que les seuls criminels fugitifs, ni avec l'affirmation voulant qu'il faut mettre en balance la conduite postérieure au crime et la gravité du crime. Je signale en particulier qu'aucun tribunal étranger n'accepte les remarques incidentes de *Ward* et *Pushpanathan* suivant lesquelles l'exclusion des criminels fugitifs est la *seule* raison d'être de l'article 1Fb). J'estime que les remarques incidentes faites dans *Ward* et *Pushpanathan* ne devraient plus être suivies.

(6) Conclusion relative à la portée de l'article 1Fb)

[60] L'article 1Fb) exclut toute personne qui a déjà commis un crime grave de droit commun à l'extérieur du pays d'accueil avant son admission en tant que réfugié dans ce pays. Cet article ne

to fugitives, and neither is the seriousness of the crime to be balanced against factors extraneous to the crime such as present or future danger to the host society or post-crime rehabilitation or expiation.

C. How Should a Crime's Seriousness Be Assessed?

[61] The appellant concedes that his crimes were “serious” when they were committed, obviating the need to discuss what constitutes a “serious . . . crime” under Article 1F(b). However, a few comments on the question may be helpful.

[62] The Federal Court of Appeal in *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390 (C.A.), and *Jayasekara* has taken the view that where a maximum sentence of ten years or more could have been imposed had the crime been committed in Canada, the crime will generally be considered serious. I agree. However, this generalization should not be understood as a rigid presumption that is impossible to rebut. Where a provision of the Canadian *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, has a large sentencing range, the upper end being ten years or more and the lower end being quite low, a claimant whose crime would fall at the less serious end of the range in Canada should not be presumptively excluded. Article 1F(b) is designed to exclude only those whose crimes are serious. The UNHCR has suggested that a presumption of serious crime might be raised by evidence of commission of any of the following offences: homicide, rape, child molesting, wounding, arson, drugs trafficking, and armed robbery (Goodwin-Gill and McAdams, at p. 179). These are good examples of crimes that are sufficiently serious to presumptively warrant exclusion from refugee protection. However, as indicated, the presumption may be rebutted in a particular case. While consideration of whether a maximum sentence of ten years or more could have been imposed had the crime been committed in Canada is a useful guideline, and crimes attracting a maximum sentence of ten years or more in Canada will generally be sufficiently serious to warrant exclusion,

s’applique pas uniquement aux criminels fugitifs, et la gravité du crime n’a pas à être mise en balance avec des facteurs extrinsèques au crime tels le danger présent ou futur pour la société d’accueil, ou la réadaptation ou l’expiation subséquente au crime.

C. Comment déterminer la gravité d’un crime?

[61] L’appelant admet que les crimes qu’il a commis étaient « graves » lorsqu’il les a commis, et point n’est besoin d’examiner en quoi consiste un « crime grave » au sens de l’article 1Fb). Toutefois, quelques commentaires à ce sujet peuvent s’avérer utiles.

[62] Dans les arrêts *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 4 C.F. 390 (C.A.), et *Jayasekara*, la Cour d’appel fédérale s’est dite d’avis que le crime est généralement considéré comme grave lorsqu’une peine maximale d’au moins dix ans d’emprisonnement aurait pu être infligée si le crime avait été commis au Canada. C’est aussi mon avis. Toutefois, il ne faut pas voir dans cette généralisation une présomption rigide qu’il est impossible de réfuter. Lorsqu’une disposition du *Code criminel* du Canada, L.R.C. 1985, ch. C-46, prévoit un large éventail de peines, qui vont d’une peine relativement légère jusqu’à une peine d’au moins dix ans d’emprisonnement, on ne saurait exclure de façon présomptive un demandeur qui serait condamné au Canada à une peine parmi les plus légères. L’article 1Fb) vise à n’exclure que les personnes qui ont commis des crimes graves. Le HCR a indiqué qu’une présomption de crime grave pourrait découler de la preuve de la perpétration des infractions suivantes : l’homicide, le viol, l’attentat à la pudeur d’un enfant, les coups et blessures, le crime d’incendie, le trafic de drogues et le vol qualifié (Goodwin-Gill et McAdams, p. 179). Il s’agit là d’exemples valables de crimes suffisamment graves pour justifier de façon présomptive l’exclusion de la protection offerte aux réfugiés. Toutefois, je le rappelle, la présomption peut être réfutée dans un cas donné. Le fait qu’une peine maximale d’au moins dix ans d’emprisonnement aurait pu être infligée si le crime avait été perpétré au Canada

the ten-year rule should not be applied in a mechanistic, decontextualized, or unjust manner.

D. *The Domestic Statutory Context and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*

[63] Mr. Febles' final argument is that his suggested interpretation of Article 1F(b) should be adopted because it creates harmony within the *IRPA* and ensures consistency with the *Charter*. This argument conflates two different interpretive exercises.

[64] As discussed, Article 1F(b) of the *Refugee Convention* is part of an international treaty, the meaning of which is not affected by provisions of the *IRPA*. However, the Board is bound by the *IRPA*, and not by the *Refugee Convention* itself. Parliament has the power to pass legislation that complies with Canada's obligations under the *Refugee Convention*, or to pass legislation that either exceeds or falls short of the *Refugee Convention's* protections. In this case, therefore, there are two separate inquiries. First, what does Article 1F(b) of the *Refugee Convention* mean? For this first inquiry, the statutory scheme and the *Charter* are not relevant. Second, what does s. 98 of the *IRPA* mean? For this second inquiry, the domestic statutory context and the *Charter* are potentially relevant.

[65] I earlier concluded that Article 1F(b) of the *Refugee Convention* applies to anyone who has ever committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee.

[66] Section 98 of the *IRPA* expressly incorporates Article 1F(b) of the *Refugee Convention*, stating: "A person referred to in section E or F of Article 1

s'avère un guide utile, et les crimes qui, au Canada, rendent leur auteur passible d'une peine maximale d'au moins dix ans seront en général suffisamment graves pour justifier l'exclusion, mais il ne faudrait pas appliquer la règle des dix ans machinalement, sans tenir compte du contexte ou de manière injuste.

D. *Le contexte législatif interne et la Charte canadienne des droits et libertés*

[63] Selon le dernier argument qu'avance M. Febles, l'interprétation de l'article 1Fb) qu'il propose devrait être retenue parce qu'elle assure l'harmonie de la *LIPR* ainsi que sa conformité avec la *Charte*. Cet argument confond deux exercices d'interprétation distincts.

[64] J'ai déjà mentionné que l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* figure dans un traité international; le sens de ce dernier n'est pas touché par les dispositions de la *LIPR*. Cependant, la Commission est liée par la *LIPR* et non par la *Convention relative aux réfugiés* elle-même. Le législateur a le pouvoir d'adopter un texte législatif conforme aux obligations que la *Convention relative aux réfugiés* impose au Canada, ou un texte législatif qui prévoit une protection plus grande ou moindre que celle prévue par la *Convention relative aux réfugiés*. Il faut donc en l'espèce poser deux questions distinctes. Premièrement, que signifie l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés*? Pour répondre à cette première question, le régime législatif et la *Charte* ne sont pas pertinents. Deuxièmement, que signifie l'art. 98 de la *LIPR*? Pour répondre à cette deuxième question, le contexte législatif interne et la *Charte* peuvent être pertinents.

[65] J'ai déjà conclu que l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* s'applique à toute personne qui a déjà commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admise comme réfugié.

[66] L'article 98 de la *LIPR* incorpore expressément l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* : « La personne visée aux sections E ou F

of the Refugee Convention is not a Convention refugee or a person in need of protection.” As such, it is clear that Parliament’s intent was for s. 98 to exclude from refugee protection in Canada all persons falling under Article 1F(b) of the *Refugee Convention*. There is nothing in the scheme of the *IRPA* as a whole that indicates a contrary intention.

[67] There is similarly no role to play for the *Charter* in interpreting s. 98 of the *IRPA*. Where Parliament’s intent for a statutory provision is clear and there is no ambiguity, the *Charter* cannot be used as an interpretive tool to give the legislation a meaning which Parliament did not intend: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paras. 61-62. Moreover, as the Court of Appeal held, s. 98 of the *IRPA* is consistent with the *Charter*. As stated at para. 10 of these reasons, even if excluded from refugee protection, the appellant is able to apply for a stay of removal to a place if he would face death, torture or cruel and unusual treatment or punishment if removed to that place (ss. 97, 112, 113(d)(i) and 114(1)(b) of the *IRPA*). On such an application, the Minister would be required to balance the risks faced by the appellant if removed against the danger the appellant would present to the Canadian public if not removed (s. 113(d) of the *IRPA*). Section 7 of the *Charter* may also prevent the Minister from issuing a removal order to a country where *Charter*-protected rights may be in jeopardy: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, at para. 58.

[68] While the appellant would prefer to be granted refugee protection than have to apply for a stay of removal, the *Charter* does not give a positive right to refugee protection. The appellant is excluded from refugee protection as a result of his commission of serious non-political crimes. If removal of the appellant to Cuba jeopardizes his *Charter* rights, his recourse is to seek a stay of removal, as discussed earlier.

de l’article premier de la Convention sur les réfugiés ne peut avoir la qualité de réfugié ni de personne à protéger. » Ce texte indique ainsi clairement l’intention du législateur d’exclure du régime canadien de protection des réfugiés toutes les personnes que vise l’article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés*. Rien dans l’ensemble du régime de la *LIPR* n’indique une intention contraire.

[67] De même, la *Charte* ne joue aucun rôle dans l’interprétation de l’art. 98 de la *LIPR*. Lorsque l’intention exprimée par le législateur dans une disposition législative est claire et sans ambiguïté, la *Charte* ne peut servir d’outil d’interprétation pour donner au texte législatif un sens non voulu par le législateur : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 61-62. En outre, comme l’avait conclu la Cour d’appel, l’art. 98 de la *LIPR* est compatible avec la *Charte*. J’ai indiqué au par. 10 des présents motifs que, même s’il est exclu du régime de protection des réfugiés, l’appelant peut demander au ministre de surseoir à une mesure de renvoi pour le lieu en cause si le renvoi à ce lieu l’expose à la mort, à la torture ou à des traitements ou peines cruels ou inusités (art. 97, 112, sous-al. 113d(i) et par. 114(1) de la *LIPR*). Le ministre saisi d’une telle demande devrait pondérer les risques auxquels le renvoi exposerait l’appelant et le danger que l’appelant constituerait pour la population canadienne s’il n’était pas renvoyé (al. 113d) de la *LIPR*). L’article 7 de la *Charte* peut aussi empêcher le ministre de renvoyer une personne dans un pays où les droits que garantit la *Charte* peuvent être mis en péril : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, par. 58.

[68] Bien que l’appelant préférerait se voir accorder l’asile plutôt que demander un sursis à l’exécution d’un renvoi, la *Charte* n’accorde aucun droit positif à l’égard de l’asile. L’appelant est exclu de l’asile en raison des crimes graves de droit commun qu’il a commis. Si son renvoi vers Cuba met en péril des droits que lui garantit la *Charte*, son recours consiste, je le rappelle, en une demande de sursis à l’exécution d’un tel renvoi.

[69] Alternatively, if the appellant believes that the refugee status he was previously granted by the United States was improperly stripped by U.S. authorities under 8 U.S.C. § 1158(c)(2)(B) and § 1158(c)(3), he must challenge this in the justice system of the United States. The Canadian justice system cannot be invoked to determine the correctness or the constitutionality of decisions made by U.S. officials pursuant to U.S. laws.

IV. Disposition

[70] I would dismiss the appeal and uphold the decision of the Board denying refugee protection to the appellant.

The reasons of *Abella* and *Cromwell JJ.* were delivered by

[71] *ABELLA J.* (dissenting) — In the wake of the mass persecution and displacement of persons during World War II, the international community responsively consolidated and entrenched international protection for refugees through the 1951 United Nations *Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969 No. 6 (*Refugee Convention*).

[72] The *Refugee Convention*, as amended by a 1967 *Protocol relating to the Status of Refugees*, 606 U.N.T.S. 267, is today the Rosetta Stone of refugee protection under international law, setting out the definition of who is considered a refugee, the rights of refugees, and the corresponding obligations of states towards refugees in their territory. Among other humanitarian protections provided in the *Refugee Convention*, the prohibition against *refoulement* under Article 33 provides that signatory states are prohibited from forcibly expelling or returning refugees to a territory in which there is a risk of persecution.

[73] While Article 1 sets out broad parameters for those persons with a well-founded fear of persecution who will be considered refugees, the

[69] Subsidièrement, si l'appelant estime que les autorités américaines l'ont injustement dépouillé, aux termes des dispositions du titre 8 U.S.C. § 1158(c)(2)(B) et § 1158(c)(3), de l'asile que lui avaient accordé les États-Unis, il doit s'adresser au système de justice américain pour contester cette décision. Il ne peut agir en justice au sein du système de justice canadien pour que soit déterminée la justesse ou la constitutionnalité des décisions prises par les responsables américains aux termes des lois américaines.

IV. Dispositif

[70] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de maintenir la décision de la Commission de refuser l'asile à l'appelant.

Version française des motifs des juges *Abella* et *Cromwell* rendus par

[71] *LA JUGE ABELLA* (dissidente) — Dans le sillage des persécutions et des déplacements massifs de personnes pendant la Deuxième Guerre mondiale, la communauté internationale a réagi en codifiant et en consacrant la protection internationale des réfugiés dans la *Convention relative au Statut des Réfugiés* des Nations Unies de 1951, R.T. Can. 1969 n° 6 (*Convention relative aux réfugiés*).

[72] La *Convention relative aux réfugiés*, modifiée en 1967 par un *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 606 R.T.N.U. 267, constitue aujourd'hui la pierre de Rosette de la protection des réfugiés en droit international, établissant qui a qualité de réfugié, les droits des réfugiés et les obligations correspondantes des États envers les réfugiés sur leur territoire. Entre autres protections humanitaires prévues dans la *Convention relative aux réfugiés*, l'interdiction du refoulement que l'on trouve à l'article 33 prévoit qu'aucun État signataire ne peut expulser ou refouler de force des réfugiés vers un territoire où existe un risque de persécution.

[73] L'article premier établit les grands paramètres applicables aux personnes qui, craignant avec raison d'être persécutées, seront considérées

category is not open-ended. The signatories to the *Refugee Convention* did not want the protections flowing from refugee status to be extended to individuals whose designation as refugees would compromise the integrity and political viability of those very protections.

[74] Article 1F sets out the grounds for excluding an individual from the status of “refugee”. The claim for refugee status in this case depends on a determination of when the commission of a serious non-political crime in accordance with Article 1F(b) will disqualify an individual from the protective scope of the *Refugee Convention*. With great respect, I draw a different interpretive conclusion than does the majority. While Articles 1F(a) and (c) represent absolute barriers to refugee status, the human rights approach to interpretation mandated by the *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Can. T.S. 1980 No. 37 (*Vienna Convention*), suggests a less draconian interpretation of Article 1F(b). In my view, except in the case of very serious crimes, an individual should not automatically be disqualified from the humanitarian protection of the *Refugee Convention* under this provision and should be entitled to have any expiation or rehabilitation taken into account.

Background

[75] The facts underlying the criminal conduct in question in this appeal are not contested. Luis Alberto Hernandez Febles is a Cuban citizen born on December 4, 1954. He left Cuba for the United States on May 14, 1980. He was granted refugee status in the United States on the ground of fear of persecution as a political dissident.

[76] Mr. Febles pleaded guilty in 1984 and 1993 to two criminal offences in California. They are the basis of this appeal.

comme des réfugiés. Toutefois, la catégorie comprend des exceptions. Les signataires de la *Convention relative aux réfugiés* n’ont pas voulu que la protection qu’offre le statut de réfugié s’étende à des personnes dont la désignation comme réfugiés compromettrait l’intégrité et la viabilité politique de cette protection.

[74] La section 1F énonce des motifs justifiant l’exclusion de certaines personnes de la catégorie des « réfugiés ». Pour statuer sur la demande d’asile en l’espèce, il faut déterminer les situations dans lesquelles la perpétration d’un crime grave de droit commun au sens de l’article 1F(b) privera une personne de la protection accordée par la *Convention relative aux réfugiés*. Malgré tout le respect que je dois à mes collègues majoritaires, j’arrive à une conclusion interprétative différente de la leur sur cette question. Bien que les articles 1Fa) et c) représentent des obstacles absolus à la reconnaissance du statut de réfugié, l’approche en fonction des droits de la personne pour l’interprétation prescrite par la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, R.T. Can. 1980 n° 37 (*Convention de Vienne*), appelle une interprétation moins draconienne de l’article 1Fb). À mon avis, sauf dans les cas de crimes très graves, une personne ne devrait pas être automatiquement privée de la protection humanitaire de la *Convention relative aux réfugiés* en application de cette disposition, et l’expiation ou la réadaptation, le cas échéant, devraient être prises en compte.

Contexte

[75] Les faits relatifs à la conduite criminelle en cause dans le présent pourvoi ne sont pas contestés. Luis Alberto Hernandez Febles est un citoyen cubain né le 4 décembre 1954. Il a quitté Cuba pour se rendre aux États-Unis le 14 mai 1980. Il a obtenu le statut de réfugié aux États-Unis en raison de sa crainte d’être persécuté comme dissident politique.

[76] En 1984 et en 1993, M. Febles a plaidé coupable à deux infractions criminelles en Californie. Le présent pourvoi découle de ces infractions.

[77] On July 2, 1984, Mr. Febles turned himself in to the police after having struck someone on the head with a hammer while the victim was sleeping. He had consumed alcohol at the time of the offence. On November 20, 1984, Mr. Febles pleaded guilty to “assault . . . with a deadly weapon . . . other than a firearm” under the *Penal Code of California* (s. 245(a)(1)), and was sentenced to two years in prison and three years of probation.

[78] The second offence occurred on October 3, 1993, when Mr. Febles uttered threats while pointing a knife at someone. Mr. Febles pleaded guilty to “assault . . . with a deadly weapon . . . other than a firearm”. He was sentenced to two years in prison and three years of probation.

[79] Mr. Febles does not deny responsibility for these offences. He admitted that he had serious alcohol problems at the time, but said that he has since stopped drinking after completing an Alcoholic Anonymous course between 1998 and 2002. From 2002 to 2008, Mr. Febles was gainfully employed in the United States.

[80] Mr. Febles entered Canada on October 12, 2008. Two days later, on October 14, 2008, he reported to the authorities and applied for refugee status on the ground of fear of persecution in Cuba for his political beliefs. He freely disclosed his criminal convictions to the Canadian authorities in his interview with the Canada Border Services Agency.

[81] On the basis of the Border Services report, Mr. Febles was referred to the Immigration Division of the Immigration and Refugee Board (Board) for an inadmissibility hearing. The Immigration Division concluded that Mr. Febles was inadmissible based on having committed a serious non-political crime.

[77] Le 2 juillet 1984, M. Febles s’est rendu à la police après avoir frappé une personne à la tête avec un marteau pendant que la victime dormait. Il avait consommé de l’alcool au moment de l’infraction. Le 20 novembre 1984, M. Febles a plaidé coupable à l’infraction de [TRADUCTION] « voies de fait [. . .] avec une arme meurtrière [. . .] autre qu’une arme à feu », une infraction prévue au *Penal Code of California* (al. 245(a)(1)), et il a été condamné à une peine d’emprisonnement de deux ans et à trois ans de probation.

[78] La deuxième infraction a eu lieu le 3 octobre 1993, lorsque M. Febles a proféré des menaces pendant qu’il pointait un couteau vers quelqu’un. Monsieur Febles a plaidé coupable à l’infraction de [TRADUCTION] « voies de fait [. . .] avec une arme meurtrière [. . .] autre qu’une arme à feu ». Il a été condamné à une peine d’emprisonnement de deux ans et à trois ans de probation.

[79] Monsieur Febles ne nie pas sa responsabilité relativement à ces infractions. Il admet avoir eu de sérieux problèmes d’alcool à l’époque, mais il affirme avoir cessé de boire depuis, après avoir participé au programme des Alcooliques Anonymes entre 1998 et 2002. De 2002 à 2008, M. Febles a occupé un emploi rémunéré aux États-Unis.

[80] Monsieur Febles est entré au Canada le 12 octobre 2008. Deux jours plus tard, le 14 octobre 2008, il s’est présenté aux autorités et a demandé l’asile en raison de sa crainte d’être persécuté à Cuba pour ses convictions politiques. Lors de son entrevue avec un agent des services frontaliers du Canada, il a librement fait part de ses condamnations criminelles aux autorités canadiennes.

[81] Sur la foi du rapport des Services frontaliers, M. Febles a été déféré à la Section de l’immigration de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (Commission) pour constat d’interdiction de territoire. La Section de l’immigration a conclu que M. Febles était interdit de territoire parce qu’il avait commis un crime grave de droit commun.

[82] A deportation order was issued on June 3, 2010.

[83] On October 14, 2010, the Board's Refugee Protection Division heard Mr. Febles' claim for refugee protection. The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness filed a notice to intervene, arguing that Mr. Febles should be excluded from the definition of refugee under Article 1F(b) of the *Refugee Convention* because he had committed a serious non-political crime. Mr. Febles' position was that he had served his sentences, was now rehabilitated, and posed no danger to Canada.

[84] The Board dismissed his claim for refugee status on October 27, 2010, concluding that the gravity of his crime in 1984 disqualified him from refugee status under Article 1F(b) of the *Refugee Convention*.

[85] Mr. Febles' application for judicial review was dismissed by both the Federal Court, 2011 FC 1103, 397 F.T.R. 179, and Federal Court of Appeal, 2012 FCA 324, 442 N.R. 290. For the following reasons, I would allow the appeal and remit the matter to the Board for redetermination.

Analysis

[86] Article 1F of the *Refugee Convention* excludes three categories of individuals from the protective scope of its provisions by limiting the definition of a "refugee":

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;

[82] Une mesure d'expulsion a été prise le 3 juin 2010.

[83] Le 14 octobre 2010, la Section de la protection des réfugiés de la Commission a entendu la demande d'asile de M. Febles. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a déposé un avis d'intervention, plaidant que M. Febles devait être exclu de la définition de réfugié en application de l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés* parce qu'il avait commis un crime grave de droit commun. Monsieur Febles a fait valoir qu'il avait purgé ses peines, qu'il était maintenant réadapté et qu'il ne posait aucun danger pour le Canada.

[84] La Commission a rejeté sa demande d'asile le 27 octobre 2010 et a conclu qu'aux termes de l'article 1Fb) de la *Convention relative aux réfugiés*, la gravité de son crime commis en 1984 l'excluait du régime de protection des réfugiés.

[85] La demande de contrôle judiciaire présentée par M. Febles a été rejetée tant par la Cour fédérale, 2011 CF 1103, 397 F.T.R. 179, que par la Cour d'appel fédérale, 2012 CAF 324, 442 N.R. 290. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision.

Analyse

[86] La section 1F de la *Convention relative aux réfugiés* exclut trois catégories de personnes du régime de protection de ses dispositions en limitant la définition de « réfugié » :

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) **he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;**
- (c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[87] The consequences of exclusion under Article 1F are significant. If an individual becomes ineligible for the status of a “refugee” on the basis of one of those exclusionary grounds, the humanitarian protections provided in the *Refugee Convention* are denied altogether, including the protection from *refoulement* under Article 33. An excluded individual is consequently at risk of being returned to face persecution in his or her country of origin, barring the availability of any residual protection under domestic or international human rights law.

[88] Parliament incorporated Article 1F into the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27. Section 95 of the Act states that refugee protection is conferred on an individual where the Immigration and Refugee Board “determines the person to be a Convention refugee or a person in need of protection”. Section 98 carves out an exception for persons covered by Article 1F.

[89] Article 31 of the *Vienna Convention* sets out the general rule for the interpretation of international treaties such as the *Refugee Convention*. Article 31(1) states:

A treaty shall be interpreted *in good faith* in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context *and in the light of its object and purpose*.

[90] Among other interpretive methods, Article 31(3) of the *Vienna Convention* provides that subsequent practice among the signatory states is relevant to context in the interpretive exercise where that practice “establishes the agreement of the parties regarding its interpretation”; see also *Yugraneft Corp. v. Rexx Management Corp.*, [2010] 1 S.C.R. 649, at para. 21. Article 32 provides that recourse may be had to the *travaux préparatoires*

- (b) **qu’elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés;**
- (c) qu’elles se sont rendues coupables d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[87] L’exclusion en application de la section 1F entraîne des conséquences importantes. Si une personne devient inhabile à revendiquer le statut de « réfugié » en raison d’un de ces motifs d’exclusion, la protection humanitaire qu’offre la *Convention relative aux réfugiés* lui est refusée complètement, y compris la protection contre le refoulement prévue à l’article 33. Une personne exclue risque donc d’être renvoyée dans son pays d’origine pour y être persécutée, la privant de toute protection résiduelle qu’offrent les règles de droit internes ou internationales relatives aux droits de la personne.

[88] Le Parlement a incorporé la section 1F dans la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27. L’article 95 de la Loi prévoit que l’asile est la protection conférée à toute personne dès lors que la Commission de l’immigration et du statut de réfugié « lui reconnaît la qualité de réfugié au sens de la Convention ou celle de personne à protéger ». L’article 98 crée une exception pour les personnes visées à la section 1F.

[89] L’article 31 de la *Convention de Vienne* énonce la règle générale applicable à l’interprétation de traités internationaux tels que la *Convention relative aux réfugiés*. L’article 31(1) dispose :

Un traité doit être interprété *de bonne foi* suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte *et à la lumière de son objet et de son but*.

[90] Entre autres méthodes d’interprétation, l’article 31(3) de la *Convention de Vienne* prévoit que toute pratique ultérieurement suivie par les États signataires « par laquelle est établi l’accord des parties à l’égard de l’interprétation du traité » est pertinente au contexte dans l’exercice d’interprétation; voir également *Yugraneft Corp. c. Rexx Management Corp.*, [2010] 1 R.C.S. 649, par. 21. L’article 32 prévoit qu’il peut être fait appel aux

of a treaty as a supplementary means of interpretation “in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31”, or where the application of Article 31 results in ambiguity or a result which is “manifestly absurd or unreasonable”: *Peracomo Inc. v. TELUS Communications Co.*, [2014] 1 S.C.R. 621, at para. 100.

[91] In *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, Bastarache J. described the application of this interpretive approach in the context of interpreting the *Refugee Convention*:

[The *Vienna Convention* rules on treaty interpretation] have been applied by this Court in two recent cases, one involving direct incorporation of treaty provisions (*Thomson v. Thomson*, [1994] 3 S.C.R. 551) and another involving a section of the *Immigration Act* intended to implement Canada’s obligations under the Convention (*Ward, supra*). In the latter case, La Forest J. makes use of several interpretative devices: the drafting history of, and preparatory work on the provision in question; the United Nations High Commissioner for Refugees’ *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (“UNHCR Handbook”), and previous judicial comment on the purpose and object of the treaty. Indeed, at p. 713, La Forest J. was willing to consider submissions of individual delegations in the *travaux préparatoires*, although he recognized that, depending on their content and on the context, such statements “may not go far” in supporting one interpretation over another.

... *a priori* denial of the fundamental protections of a treaty whose purpose is the protection of human rights is a drastic exception to the purposes of the Convention . . . and can only be justified where the protection of those rights is furthered by the exclusion. [paras. 53 and 74]

[92] In light of the human rights purposes of the *Refugee Convention* and the dramatic consequences of exclusion from the status of a refugee,

travaux préparatoires au traité comme moyen complémentaire d’interprétation en vue de « confirmer le sens résultant de l’application de l’article 31 », ou lorsque l’application de l’article 31 crée de l’ambiguïté ou conduit à un résultat « manifestement absurde ou déraisonnable » : *Peracomo Inc. c. Société TELUS Communications*, [2014] 1 R.C.S. 621, par. 100.

[91] Dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, le juge Bastarache a décrit l’application de cette méthode interprétative dans le contexte de l’interprétation de la *Convention relative aux réfugiés* :

[Les règles de la *Convention de Vienne* sur l’interprétation des traités] ont été appliquées par notre Cour dans deux arrêts récents, l’un portant sur l’incorporation directe des dispositions d’un traité (*Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551) et l’autre, sur un article de la *Loi sur l’immigration* conçu pour mettre à exécution les obligations du Canada en vertu de la Convention (*Ward, précité*). Dans celui-ci, le juge La Forest a utilisé divers moyens d’interprétation : l’historique de la rédaction et les travaux préparatoires en ce qui concerne la disposition en cause; le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« Guide du HCNUR »); les commentaires antérieurs de la jurisprudence relatifs au but et à l’objet du traité. En effet, à la p. 713, le juge La Forest s’est montré disposé à tenir compte des propositions des divers délégués exposées dans les travaux préparatoires, encore qu’il ait reconnu que, selon leur teneur et leur contexte, ces textes « ne permet[tent] peut-être pas vraiment » de privilégier l’une ou l’autre interprétation.

... Le refus *a priori* d’accorder les protections fondamentales d’un traité dont l’objet est la protection des droits de la personne est une exception radicale aux objets de la Convention [. . .] et ne peut être justifié que lorsque l’exclusion favorise la protection de ces droits. [par. 53 et 74]

[92] Compte tenu des objets en rapport avec les droits de la personne de la *Convention relative aux réfugiés* et des conséquences dramatiques de

Article 1F requires a particularly cautious interpretation: *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2013] 2 S.C.R. 678, at paras. 31-36; *Pushpanathan*, at para. 57; see also *Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 54, [2013] 1 A.C. 745, at paras. 12 and 16; United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, HCR/GIP/03/05, September 4, 2003 (online) (UNHCR Guidelines), at para. 2.

[93] The link between the human rights object and a cautious interpretation is highlighted in the Preamble to the *Refugee Convention* itself, as LeBel and Fish JJ. confirmed in *Ezokola*:

The preamble to the *Refugee Convention* highlights the international community’s “profound concern for refugees” and its commitment “to assure refugees the widest possible exercise of . . . fundamental rights and freedoms”. Our approach to art. 1F(a) must reflect this “overarching and clear human rights object and purpose”. [Para. 32, citing *Pushpanathan*, at para. 57.]

[94] In *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, La Forest J. explained how the animating human rights purposes of the *Refugee Convention* inform the interpretation of the elements of the definition of “Convention refugee”:

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

l’exclusion de la protection qu’offre le statut de réfugié, la section 1F appelle une interprétation particulièrement prudente : *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2013] 2 R.C.S. 678, par. 31-36; *Pushpanathan*, par. 57; voir aussi *Al-Sirri c. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 54, [2013] 1 A.C. 745, par. 12 et 16; Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « Principes directeurs sur la protection internationale : Application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003 (en ligne) (Principes directeurs du HCR), par. 2.

[93] Le lien qui existe entre l’objet en rapport avec les droits de la personne et une interprétation prudente est mis en évidence dans le préambule de la *Convention relative aux réfugiés* lui-même, comme les juges LeBel et Fish l’ont confirmé dans *Ezokola* :

Le préambule de la *Convention relative aux réfugiés* souligne la « profonde sollicitude que [la communauté internationale] éprouve pour les réfugiés » et son souci « d’assurer à ceux-ci l’exercice le plus large possible des droits de l’homme et des libertés fondamentales ». L’interprétation de l’art. 1F(a) doit tenir compte de « [c]es objets et [de] ces buts généraux, nettement en rapport avec les droits de la personne ». [Par. 32, citant *Pushpanathan*, par. 57.]

[94] Dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, le juge La Forest a expliqué comment les objets sous-jacents en rapport avec les droits de la personne de la *Convention relative aux réfugiés* nous aident à interpréter les éléments de la définition de l’expression « réfugié au sens de la Convention » :

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,

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 . . . 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”. [p. 733]

[95] This takes us to the purpose of the exclusion clauses in Article 1F. In *Pushpanathan*, Bastarache J. described their underlying purpose and relationship to the *Refugee Convention* as follows:

The rationale is that those who are responsible for the persecution which creates refugees should not enjoy the benefits of a Convention designed to protect those refugees. As La Forest J. observes in *Ward, supra*, at p. 733, “actions which deny human dignity in any key way” and “the sustained or systemic denial of core human rights . . . se[t] the boundaries for many of the elements of the definition of ‘Convention refugee’”. This purpose has been explicitly recognized by the Federal Court of Appeal in the context of the grounds specifically enumerated in Article 1F(a) in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433, where Linden J.A. stated (at p. 445): “When the tables are turned on persecutors, who suddenly become the persecuted, they cannot claim refugee status. International criminals, on all sides of the conflicts, are rightly unable to claim refugee status.” [para. 63]

[96] Bastarache J. rejected the suggestion that the exclusion clauses in Article 1F were intended

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 [. . .] 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 Convention ». [p. 733-734]

[95] Cela nous amène à l’objet des clauses d’exclusion figurant à la section 1F. Dans *Pushpanathan*, le juge Bastarache décrit en ces termes leur objet sous-jacent et leur rapport avec la *Convention* :

La raison d’être de la clause est que ceux qui sont responsables d’une persécution qui crée des réfugiés ne doivent pas pouvoir invoquer à leur profit une Convention conçue pour protéger ces réfugiés. Comme l’a dit le juge La Forest dans l’arrêt *Ward*, précité, aux pp. 733 et 734, ce thème, à savoir des « actions qui nient d’une manière fondamentale la dignité humaine » et « la négation soutenue ou systémique des droits fondamentaux de la personne [. . .] fixe les limites de bien des éléments de la définition de l’expression “réfugié au sens de la Convention” ». Dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433, la Cour d’appel fédérale a explicitement reconnu cet objet dans le contexte des motifs énumérés de façon précise à la section Fa) de l’article premier, sous la plume du juge Linden, à la p. 445 : « Lorsque par un juste retour des choses, les persécuteurs deviennent les persécutés, ils ne pourront pas revendiquer le statut de réfugié. Les criminels internationaux, de quelque côté qu’ils se trouvent dans les conflits, sont ainsi privés à juste titre du statut de réfugié. » [par. 63]

[96] Le juge Bastarache a rejeté la thèse selon laquelle les clauses d’exclusion de la section 1F

to protect the country of refuge from dangerous refugees who are at a risk of reoffending. In his view, this interest is addressed by Article 33 of the *Refugee Convention*, which permits a state to expel a refugee to his or her native country if the individual is considered a danger to the receiving state (*refoulement*). To fold this function into Article 1F as well, in his view, would render Article 33 redundant:

The purpose of Article 1 is to define who is a refugee. Article 1F then establishes categories of persons who are specifically excluded from that definition. The purpose of Article 33 of the Convention, by contrast, is not to define who is and who is not a refugee, but rather to allow for the *refoulement* of a *bona fide* refugee to his or her native country where he or she poses a danger to the security of the country of refuge, or to the safety of the community. This functional distinction is reflected in the Act, which adopts Article 1F as part of s. 2, the definitional section, and provides for the Minister's power to deport an admitted refugee under s. 53, which generally incorporates Article 33. *Thus, the general purpose of Article 1F is not the protection of the society of refuge from dangerous refugees, whether because of acts committed before or after the presentation of a refugee claim; that purpose is served by Article 33 of the Convention. Rather, it is to exclude ab initio those who are not bona fide refugees at the time of their claim for refugee status.* Although all of the acts described in Article 1F could presumably fall within the grounds for *refoulement* described in Article 33, the two are distinct. [Emphasis added; para. 58.]

[97] The UNHCR Guidelines also provide guidance on the purpose of the exclusion clauses in Article 1F generally:

The rationale for the exclusion clauses, which should be borne in mind when considering their application, is that certain acts are so grave as to render their perpetrators undeserving of international protection as refugees. Their primary purpose is to deprive those guilty of heinous acts, and serious common crimes, of international refugee protection and to ensure that such persons do not abuse the institution of asylum in order to avoid being held legally accountable for their acts. The exclusion clauses must be applied “scrupulously” to protect the integrity of the

visaient à protéger le pays d'accueil contre les réfugiés dangereux susceptibles de récidiver. À son avis, cet intérêt est pris en compte à l'article 33 de la *Convention relative aux réfugiés*, qui permet à un État d'expulser un réfugié vers son pays natal si l'on estime que ce dernier constitue un danger pour l'État d'accueil (le *refoulement*). Attribuer cette fonction à la section 1F également aurait pour effet, à son avis, de rendre l'article 33 redondant :

L'objet de l'article premier est de définir le terme réfugié. Puis, la section F de l'article premier établit les catégories de personnes expressément exclues de la définition. L'objet de l'art. 33 de la Convention, par contraste, n'est pas d'établir qui a la qualité de réfugié, mais bien de permettre le *refoulement* d'un réfugié authentique vers son pays natal s'il constitue un danger pour le pays d'accueil ou pour la communauté dudit pays. Cette distinction fonctionnelle est reflétée dans la Loi, laquelle, d'une part, intègre la section F de l'article premier à l'art. 2, l'article définitoire, et d'autre part, confère au ministre, à l'art. 53, où sont reprises généralement les dispositions de l'art. 33, le pouvoir d'expulser un réfugié admis comme tel. *Par conséquent, l'objet général de la section F de l'article premier n'est pas de protéger le pays d'accueil contre les réfugiés dangereux, que ce soit en raison d'actes commis avant ou après la présentation de la revendication du statut de réfugié; c'est l'art. 33 de la Convention qui vise cet objectif. Il est plutôt d'exclure ab initio ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques au moment de la présentation de leur revendication.* Bien que tous les actes visés à la section F de l'article premier puissent vraisemblablement être assimilés aux motifs de *refoulement* visés à l'art. 33, ce sont des dispositions distinctes. [Italiques ajoutés; par. 58.]

[97] Les Principes directeurs du HCR donnent eux aussi des indications sur l'objet des clauses d'exclusion à la section 1F généralement :

Le raisonnement qui sous-tend les clauses d'exclusion et qui devrait être gardé à l'esprit lorsque leur application est envisagée, est que certains actes sont tellement graves que leurs auteurs sont jugés indignes de bénéficier de la protection internationale en tant que réfugiés. Leur but premier est de priver les personnes coupables d'actes abominables et de crimes graves de droit commun de la protection internationale accordée aux réfugiés et de s'assurer que ces personnes n'abusent pas de l'institution de l'asile afin d'éviter d'être tenues juridiquement

institution of asylum, as is recognised by UNHCR’s Executive Committee in Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997. At the same time, *given the possible serious consequences of exclusion, it is important to apply them with great caution and only after a full assessment of the individual circumstances of the case. The exclusion clauses should, therefore, always be interpreted in a restrictive manner.* [Emphasis added; para. 2.]

[98] Broadly speaking, then, Article 1F operates to maintain the integrity of the system of international refugee protection and the status of being a “refugee”. The parties to the *Refugee Convention* recognized this important function in their 2001 *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/09 (*Declaration of States*), where the signatories reaffirmed their commitment

to continue their efforts aimed at ensuring the integrity of the asylum institution, *inter alia*, by means of carefully applying Articles 1F and 33(2) of the 1951 Convention, in particular in light of new threats and challenges . . . [Emphasis added; p. 3.]

[99] In order to screen individuals who are not “*bona fide* refugees”, the application of Article 1F of the *Refugee Convention* operates to protect the integrity of the international refugee protection by excluding individuals who, as a result of having committed such “heinous acts, and serious common crimes”, are themselves considered undeserving of the status of refugee: UNHCR Guidelines, at para. 2; *Pushpanathan*, at para. 63; *Ezokola*, at para. 34.

[100] The particular exclusion under scrutiny in this appeal is the one in Article 1F(b), which excludes individuals from the *Refugee Convention* where there “are serious reasons for considering that . . . he has committed a serious non-political crime *outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee*”.

responsables de leurs actes. Les clauses d’exclusion doivent être appliquées « scrupuleusement » afin de protéger l’intégrité de l’institution de l’asile comme cela est reconnu par le Comité exécutif du HCR dans la Conclusion N° 82 (XLVIII) de 1997. Dans le même temps, *étant donné les conséquences potentiellement graves de l’exclusion, il est important de les appliquer avec une très grande prudence et seulement après un examen complet des circonstances propres à chaque cas. Les clauses d’exclusion doivent donc toujours être interprétées de manière restrictive.* [Italiques ajoutés; par. 2.]

[98] On voit donc que, de façon générale, la section 1F a pour fonction de maintenir l’intégrité du régime de protection internationale des réfugiés et l’intégrité de la qualité de « réfugié ». Les parties à la *Convention relative aux réfugiés* ont reconnu en 2001 cette fonction importante dans leur *Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/MMSP/2001/09 (*Déclaration des États*), dans laquelle les signataires ont réaffirmé leur engagement

à poursuivre leurs efforts pour garantir l’intégrité de l’institution de l’asile, entre autres, en appliquant avec circonspection les articles 1F et 33(2) de la Convention de 1951, en particulier à la lumière des nouvelles menaces et des nouveaux défis . . . [Je souligne; p. 3.]

[99] Dans le but de filtrer les personnes qui ne sont pas des « réfugiés authentiques », l’application de la section 1F de la *Convention relative aux réfugiés* a pour effet de protéger l’intégrité de la protection internationale des réfugiés en excluant les personnes qui, parce qu’elles ont commis des « actes abominables et de crimes graves de droit commun » sont elles-mêmes considérées indignes du statut de réfugié : Principes directeurs du HCR, par. 2; *Pushpanathan*, par. 63; *Ezokola*, par. 34.

[100] L’exclusion précise examinée dans le présent pourvoi est celle qui figure à l’article 1F(b) qui exclut du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés* les personnes « dont on aura des raisons sérieuses de penser [. . .] qu’elles ont commis un crime grave de droit commun *en dehors du pays d’accueil avant d’y être admises comme réfugiés* ».

[101] There is little doubt that the primary purpose of Article 1F(b) was to exclude those individuals who would abuse the status of a refugee by avoiding accountability through prosecution or punishment for a serious crime outside the country of refuge. For the clause to apply, the crime must have been committed “outside the country of refuge prior to his [or her] admission to that country as a refugee”. This territorial limitation has been relied on as a strong textual indication that Article 1F(b) was intended to exclude those individuals who seek to abuse the status of being a refugee by evading prosecution in another jurisdiction: James C. Hathaway and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status* (2nd ed. 2014), at p. 544. Further support for this interpretation emerges from the surrounding context of Article 1F(b), the UNHCR Guidelines, at para. 2, the interpretation of Article 1F(b) adopted in other jurisdictions, and the drafting history and *travaux préparatoires* of the *Refugee Convention*. See also *Pushpanathan*, at para. 73; *Ward*, at p. 743.

[102] There is considerable debate, however, as to the extent to which Article 1F(b) was also intended to fulfill the additional purpose of excluding individuals who, as a result of having committed and been prosecuted for serious non-political crimes in the past, are considered undeserving of refugee protection under the *Refugee Convention*.

[103] To be fully understood, the text of Article 1F(b) must be situated in its surrounding context and considered in light of its drafting history.

[104] The Preamble of the *Refugee Convention* directs that the contracting parties “revise and consolidate previous international agreements” relating to the rights of refugees, and “extend the scope of and the protection accorded by such instruments by means of a new agreement”.

[105] The “previous international agreements” referred to in the Preamble each denied refugee protection for individuals who had committed crimes in other countries prior to entering the country of

[101] Il fait peu de doute que l’article 1Fb) avait pour objectif premier d’exclure les personnes qui abuseraient du statut de réfugié en évitant d’avoir à rendre des comptes sous forme de poursuites ou de peines pour un crime grave commis en dehors du pays d’accueil. Pour que la disposition s’applique, il faut que la personne ait commis le crime « en dehors du pays d’accueil avant d’y être admis[e] comme réfugié[e] ». Cette limite territoriale a été invoquée à titre de solide indication dans le texte que l’article 1Fb) visait à exclure les personnes qui cherchent à abuser du statut de réfugié en se soustrayant à une poursuite dans un autre pays : James C. Hathaway et Michelle Foster, *The Law of Refugee Status* (2^e éd. 2014), p. 544. Cette interprétation trouve en outre appui sur le contexte de l’article 1Fb), sur le par. 2 des Principes directeurs du HCR, sur l’interprétation de l’article 1Fb) adoptée dans d’autres pays, et sur l’historique de la rédaction et les travaux préparatoires de la *Convention relative aux réfugiés*. Voir aussi *Pushpanathan*, par. 73; *Ward*, p. 743.

[102] Toutefois, une grande controverse concerne la mesure dans laquelle l’article 1Fb) vise également à satisfaire l’objectif supplémentaire d’exclure les personnes qui seraient indignes d’asile aux termes de la *Convention relative aux réfugiés* parce qu’elles ont par le passé commis des crimes graves de droit commun pour lesquels elles ont été poursuivies.

[103] Pour bien comprendre le texte de l’article 1Fb), il faut le situer dans son contexte et l’examiner à la lumière de l’historique de sa rédaction.

[104] Le préambule de la *Convention relative aux réfugiés* charge les parties contractantes « de reviser et de codifier les accords internationaux antérieurs » relatifs au statut des réfugiés et « d’étendre l’application de ces instruments et la protection qu’ils constituent pour les réfugiés au moyen d’un nouvel accord ».

[105] Chacun « [d]es accords internationaux antérieurs » auxquels renvoie le préambule privait de la protection offerte aux réfugiés les personnes qui avaient commis des crimes dans d’autres

refuge and had yet to be prosecuted and punished for those crimes: *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (*Universal Declaration*) (adopted by the U.N. General Assembly on December 10, 1948); *Constitution of the International Refugee Organization*, August 20, 1948, 18 U.N.T.S. 3, Ann. I, Part II (excluding “[o]rdinary criminals who are extraditable by treaty”); *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V) of December 14, 1950, p. 7 (excluding persons who had committed a “crime covered by the provisions of treaties of extradition”).

[106] Moreover, in reaffirming their commitment to international refugee protection, the signatories declared in 2001 that the *Refugee Convention* is “consistent with Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights”: *Declaration of States*, at para. 2. Article 14 of the *Universal Declaration* deals with an individual’s right of asylum from persecution:

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.
2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[107] Article 14(2) is also significant because it was central to the discussions by states’ representatives at the Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons in Geneva in July 1951 (Conference of Plenipotentiaries). I agree that the import of the *travaux préparatoires* with respect to Article 1F(b) is not obvious. But I do not agree, with respect, that the *travaux préparatoires* provide no insight of significance into the issues before us. In my view, the widely divergent interpretations of Article 1F(b) adopted by courts in other jurisdictions and the uncertainty created by the territorial limits described in Article 1F(b)

pays avant d’entrer dans le pays d’accueil et qui n’avaient pas encore été poursuivies et punies pour ces crimes : *Déclaration universelle des droits de l’homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810, p. 71 (*Déclaration universelle*) (adoptée par l’Assemblée générale des N.U. le 10 décembre 1948); *Constitution de l’Organisation internationale pour les réfugiés*, 20 août 1948, 18 R.T.N.U. 3, ann. I, deuxième partie (qui exclut « [l]es criminels de droit commun tombant sous le coup des dispositions des traités d’extradition »); *Statut de l’Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, A.G. Rés. 428(V) du 14 décembre 1950, p. 7 (qui exclut les personnes qui ont commis un « délit visé par les dispositions des traités d’extradition »).

[106] Qui plus est, en réaffirmant leur engagement à l’égard de la protection internationale des réfugiés, les signataires ont déclaré en 2001 que le *Convention relative aux réfugiés* était « conform[e] à l’article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l’homme* » : *Déclaration des États* par. 2. L’article 14 de la *Déclaration universelle* traite du droit d’asile d’une personne devant la persécution :

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l’asile en d’autres pays.
2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[107] L’article 14(2) revêt également de l’importance parce qu’il était au cœur des discussions des représentants des États à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides à Genève en juillet 1951 (Conférence de plénipotentiaires). Je suis d’accord pour dire que l’importance des travaux préparatoires à l’égard de l’article 1F(b) n’est pas évidente. Toutefois, en toute déférence, je ne partage pas l’avis que les travaux préparatoires ne fournissent aucun éclairage important quant aux questions en litige en l’espèce. À mon avis, les interprétations fort diverses données à l’article 1F(b) par les tribunaux

mandate recourse to the interpretive assistance of the preparatory work.

[108] Throughout the early stages of the drafting history, Article 14(2) of the *Universal Declaration*, rather than the provision which eventually became Article 1F(b), was directly incorporated in the *Refugee Convention*. The *travaux préparatoires* provide some insight into why the signatories to the *Convention* modified the exclusionary language of Article 14(2) and adopted instead the text which is currently found in Article 1F(b).

[109] At the Conference of Plenipotentiaries, the representative for the United Kingdom prompted discussion by proposing that the reference to Article 14(2) should be deleted altogether. In his view, incorporating Article 14(2) was entirely unnecessary in light of the provision in the draft *Refugee Convention* — what eventually became Article 33(2) — which permitted signatories to “*refouler*” refugees who posed a danger or threat to the country of refuge.

[110] Nonetheless, some states — particularly France and Yugoslavia — were opposed to deleting the reference to Article 14(2) from the draft. France expressed a concern that there was a need to preserve the distinction between “ordinary common-law criminals” and “*bona fide* refugees” with respect to whether the individual was eligible for the status of a refugee under the *Refugee Convention* (Conference of Plenipotentiaries, Summary Record of the Twenty-fourth Meeting (*Plenipotentiaries*), U.N. Doc. A/CONF.2/SR.24 (1951)). The French representative argued that signatories to the *Convention* should not be required to grant refugee status to an individual who had no right of asylum within the meaning of Article 14(2) since asylum “was the *conditio sine qua non* of the possession of [refugee] status” (*Plenipotentiaries*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

d’autres pays et l’incertitude que créent les limites territoriales décrites à l’article 1Fb) nous obligent à avoir recours aux travaux préparatoires pour interpréter cette disposition.

[108] Aux premières étapes de la rédaction, c’est l’article 14(2) de la *Déclaration universelle*, plutôt que la disposition devenue ensuite l’article 1Fb), qui était directement incorporé dans la *Convention relative aux réfugiés*. Les travaux préparatoires nous éclairent un peu sur la raison pour laquelle les signataires de la *Convention* ont modifié le libellé de l’exclusion prévue à l’article 14(2) et ont adopté plutôt le texte que l’on trouve actuellement à l’article 1Fb).

[109] À la Conférence de plénipotentiaires, le représentant du Royaume-Uni a amorcé le débat en proposant que le renvoi à l’article 14(2) soit supprimé au complet. À son avis, il était tout à fait inutile d’incorporer l’article 14(2), étant donnée la disposition du projet de *Convention relative aux réfugiés* — devenue ensuite l’article 33(2) — qui permettait aux signataires de refouler les réfugiés qui représentaient un danger ou une menace pour le pays d’accueil.

[110] Néanmoins, certains États — en particulier la France et la Yougoslavie — se sont opposés à la suppression du renvoi à l’article 14(2) dans le projet de *Convention*. La France a exprimé son inquiétude à cet égard, soutenant qu’il fallait maintenir la distinction entre les « vulgaires criminels de droit commun » et les « réfugiés de bonne foi » relativement à la question de savoir si l’intéressé était admissible au statut de réfugié en application de la *Convention relative aux réfugiés* (Conférence de plénipotentiaires, compte rendu analytique de la vingt-quatrième séance (*Plénipotentiaires*), Doc. N.U. A/CONF.2/SR.24 (1951)). Le représentant français a soutenu que les signataires de la *Convention* ne devraient pas être obligés de reconnaître le statut de réfugié à une personne qui n’avait pas le droit d’asile au sens de l’article 14(2) de la *Déclaration universelle*, puisque l’asile « [était] la condition *sine qua non* de la possession de ce statut » (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

[111] Notably, the representative from the United Kingdom confirmed that Article 14(2) “[was] intended to apply to persons who were fugitives from prosecution in another country for non-political crimes” (*Plenipotentiaries*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951)), and the language ought more clearly to reflect this. None of the representatives disagreed with this position. This is not surprising, given that, as in the other previous international agreements noted above, the underlying assumption was that Article 14(2) restricted refugee protection for individuals who remained criminally liable abroad: Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), vol. I, *Refugee Character*, at p. 290. The U.K. representative also suggested that the language of Article 14(2) be modified so as to ensure that refugees who had committed trivial or minor crimes “should not thereby be placed once and for all beyond the reach of the Convention” (*Plenipotentiaries*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.24 (1951)).

[112] Some representatives expressed concern that the draft *Refugee Convention* should be coordinated with extradition law, so as to prevent a conflict between the *Convention* and an extradition treaty, while others were of the view that this was not a concern that needed to be *expressly* addressed under the *Convention*, but could be dealt with by way of reservations or declarations as needed.

[113] Since it was apparent that the U.K.’s proposal to delete Article 14(2) was not broadly supported, the representatives turned their attention to revising its exclusionary language. France and Yugoslavia were of the view that the exclusion clause should only relate to crimes committed before entry into the territory of the receiving country. France also emphasized that the term “crime” must be distinguished from “misdemeanour”, and proposed that the clause refer only to “serious crimes” (*Plenipotentiaries*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951)). In describing the “vital” necessity of retaining the provision, the representative from France emphasized the need for a provision which

[111] Soulignons notamment que le représentant du Royaume-Uni a confirmé que l’article 14(2) semblait « destiné à s’appliquer à des personnes qui fuient un autre pays parce qu’elles y sont poursuivies pour des crimes de droit commun » (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951)) et que le texte devait le signifier plus clairement. Aucun des représentants ne s’est opposé à cette position. Cela n’est guère surprenant vu que, à l’instar des autres conventions internationales antérieures mentionnées précédemment, l’hypothèse sous-jacente était que l’article 14(2) privait d’asile les personnes qui demeuraient criminellement responsables à l’étranger : Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (1966), vol. I, *Refugee Character*, p. 290. Le représentant du Royaume-Uni a également proposé une modification au texte de l’article 14(2) pour faire en sorte que les réfugiés qui avaient commis des crimes insignifiants ou mineurs « ne se trouvent pas, pour autant, définitivement exclus du bénéfice de la Convention » (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.24 (1951)).

[112] Certains représentants, craignant que la *Convention relative aux réfugiés* et des traités d’extradition n’entrent en conflit, souhaitaient que le projet de *Convention* soit harmonisé avec le droit de l’extradition, alors que d’autres étaient d’avis que cette préoccupation n’avait pas à être *expressément* prise en compte dans la *Convention* elle-même, mais pouvait être traitée par voie de clauses de réserve ou de déclarations au besoin.

[113] Puisqu’il était évident que la proposition du Royaume-Uni de supprimer l’article 14(2) ne jouissait pas d’un appui très large, les représentants ont porté leur attention sur la révision de la clause d’exclusion de cette disposition. La France et la Yougoslavie étaient d’avis que la clause d’exclusion ne devait viser que les crimes commis avant l’entrée dans le pays d’accueil. La France a également souligné qu’il fallait faire la distinction entre les termes « crime » et « délit » et elle a proposé que la clause ne fasse mention que des « crimes graves » (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951)). Parlant de la nécessité « essentielle » de conserver la disposition, le représentant de la

would permit France to screen individuals at the border and grant *asylum* for some individuals on French territory, without having to confer on those individuals the status of a refugee (*ibid.*).

[114] After some discussion, a variation proposed by Yugoslavia was ultimately adopted,¹ and agreed to by the U.K.'s representative because

while he did not regard the revised Yugoslav amendment as entirely free from objection, [he] felt that it at least removed his . . . main objection to the text . . . as originally drafted, which would have made it *too easy for States to withdraw the status of refugee from many persons who had been granted asylum from persecution*. [Emphasis added; *ibid.*]

After Belgium proposed some minor modifications,² Article 1F(b) as it is now drafted was adopted by the representatives.

[115] This linguistic conclusion to the discussions, whose origins were to discuss whether to *expand* the scope of those who were entitled to refugee status notwithstanding their commission of a crime for which they evaded prosecution, argues strongly against using this expanded protection to narrow the category of those entitled to protection.

[116] The most significant aspect of the discussions for purposes of this appeal, is that the discussions were only about refugee claimants who had committed a crime outside the country of refuge *but had not been convicted or served a sentence for that crime*. In this context, there was broad agreement among the representatives that only fugitives from *serious* non-political crimes be excluded from

France a insisté sur le besoin d'une disposition qui permettrait à la France de filtrer les personnes à la frontière et de conférer l'*asile* à certaines personnes sur le territoire français, sans avoir à leur reconnaître le statut de réfugié (*ibid.*).

[114] Après discussion, une variante proposée par la Yougoslavie a finalement été adoptée¹ et approuvée par le représentant du Royaume-Uni parce que

sans considérer que le texte révisé de l'amendement yougoslave échappe à toutes les critiques, [il] trouve qu'il fait tout au moins disparaître son objection principale contre la version originale [. . .], qui permettait aux pays de *priver trop facilement du statut de réfugié beaucoup de personnes ayant cherché asile contre la persécution*. [Italiques ajoutés; *ibid.*]

Après que la Belgique eut proposé quelques légères modifications², les représentants ont adopté l'article 1Fb) dans sa formulation actuelle.

[115] Cette conclusion d'ordre linguistique aux discussions — qui portaient au départ sur l'opportunité d'*élargir* la catégorie de personnes qui avaient droit au statut de réfugié même si elles avaient commis un crime pour lequel elles échappaient à des poursuites — milite fortement contre le recours à cette protection élargie pour restreindre la catégorie de personnes qui ont droit à la protection.

[116] L'aspect le plus important des discussions, aux fins du présent pourvoi, est que celles-ci n'ont porté que sur les demandeurs d'asile qui avaient commis un crime en dehors du pays d'accueil, *mais qui n'avaient pas été déclarés coupables ou n'avaient pas purgé une peine pour ce crime*. Dans ce contexte, les représentants s'accordaient globalement pour dire que seuls les fugitifs

1 Yugoslavia proposed that the text state: “. . . he has committed a serious crime under common law outside the country of reception” (*Plénipotentiaires*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

2 The final version, as modified by Belgium, is reflected in the 1951 *Convention*: “. . . he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee . . .”

1 La Yougoslavie a proposé le libellé suivant : « . . . elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil » (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

2 La version finale, telle que modifiée par la Belgique, est celle que l'on trouve dans la *Convention* de 1951 : « . . . elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés . . . »

entitlement. The issue was never about those who had committed serious crimes *and* had already served their sentences outside the receiving country.

[117] Turning to the interpretation adopted in other jurisdictions of Article 1F(b), it is widely accepted that the original purpose of Article 1F(b) was to deny refugee status to fugitives, namely, those individuals who had avoided prosecution for serious non-political crimes committed abroad. This was based on the premise that enabling those individuals to obtain refugee status would compromise the integrity of the international system of refugee protection. The European Court of Justice, in a decision about the interpretation of Article 12(2)(b) and (c) of the *Directive 2004/83/EC* of the Council of the European Union which incorporates Article 1F(b) and (c) into E.U. legislation, has recognized that one of the purposes of exclusion under those provisions is to prevent the status of being a refugee “from enabling those who have committed certain serious crimes to escape criminal liability” (*Bundesrepublik Deutschland v. B.*, [2010] EUECJ C-57/09, at para. 104). See also *Australia (SRYYY v. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, [2005] FCAFC 42, 220 A.L.R. 394); *New Zealand (Attorney-General (Minister of Immigration) v. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721, at para. 82 (*Tamil X*)); the United Kingdom (*AH (Algeria) v. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382 (IAC) (*AH*)); and France (*Office français de protection des réfugiés et apatrides v. Hykaj*, No. 320910, May 4, 2011).

[118] All jurisdictions also appear to agree that there are other circumstances in which Article 1F(b) excludes individuals from the *Refugee Convention*, but there seems to be little agreement as to when those circumstances arise.

ayant commis des crimes *graves* de droit commun devaient être exclus du régime de protection. Il n’a jamais été question des personnes qui avaient commis des crimes graves *et* qui avaient déjà purgé leurs peines en dehors du pays d’accueil.

[117] En ce qui concerne l’interprétation de l’article 1Fb) adoptée dans d’autres pays, il est largement reconnu que l’article 1Fb) avait à l’origine pour objectif de refuser de reconnaître la qualité de réfugié aux fugitifs, soit les personnes qui s’étaient soustraites aux poursuites relatives à des crimes graves de droit commun commis à l’étranger. On s’est fondé sur la prémisse que le fait de permettre à ces personnes d’obtenir le statut de réfugié compromettrait l’intégrité du régime international de protection des réfugiés. Dans une décision portant sur l’interprétation des al. 12(2)b) et c) de la *Directive 2004/83/EC* du Conseil de l’Union européenne qui incorpore les articles 1Fb) et c) dans les textes législatifs de l’UE, la Cour européenne de justice a reconnu que l’un des objectifs de l’exclusion prévue aux termes de ces dispositions était d’éviter que la reconnaissance du statut de réfugié « permette à des auteurs de certains crimes graves d’échapper à une responsabilité pénale » (*Bundesrepublik Deutschland c. B.*, [2010] EUECJ C-57/09, par. 104). Voir aussi les décisions rendues en Australie (*SRYYY c. Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs*, [2005] FCAFC 42, 220 A.L.R. 394); en Nouvelle-Zélande (*Attorney-General (Minister of Immigration) c. Tamil X*, [2010] NZSC 107, [2011] 1 N.Z.L.R. 721, par. 82 (*Tamil X*)); au Royaume-Uni (*AH (Algeria) c. Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00382 (IAC) (*AH*)); et en France (*Office français de protection des réfugiés et apatrides c. Hykaj*, n° 320910, 4 mai 2011).

[118] Tous les tribunaux semblent aussi reconnaître l’existence d’autres circonstances dans lesquelles l’article 1Fb) exclut des personnes du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés*, mais il ne semble pas y avoir de consensus quant aux situations où ces circonstances se présentent.

[119] Australian courts have concluded that Article 1F(b) is additionally intended to protect the country of refuge from individuals who are considered dangerous as a result of committing past crimes (*Dhayakpa v. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556, at para. 29; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533, at paras. 15 and 95-96), as has New Zealand (*Tamil X*, at para. 82). Other jurisdictions, however, like this Court in *Pushpanathan*, have expressly rejected the proposition that exclusion of dangerous individuals is the underlying purpose of Article 1F(b), even if its application may incidentally have that effect in some cases.

[120] The European Court of Justice concluded that it would be inconsistent with the purposes of exclusion “to make exclusion from refugee status conditional upon the existence of a present danger to the host Member State” (*Bundesrepublik Deutschland v. B.*, at para. 104). The court held that the dangerousness of the individual is not considered under Article 12(2) of the European directive (incorporating Article 1F), but under the Articles of the directive which incorporate Article 33(2) of the *Refugee Convention* (para. 101). Notably, this case said nothing about whether — or the extent to which — Article 1F(b) deals with non-fugitives. Nor did it conclude that it automatically excludes anyone who has ever committed a serious crime.

[121] And still other jurisdictions have found that rehabilitation, the seriousness of the crime, and other factors relating to the individual circumstance of the claimant are relevant. In Belgium, in a case about a refugee claimant who had committed and completed sentences for past crimes abroad, the Conseil du contentieux des étrangers concluded that Article 1F(b) applied to exclude the individual from the *Refugee Convention* on the basis of the individual’s lack of remorse for very grave criminal conduct (*X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 69656, November 8, 2011). The Conseil du contentieux des étrangers observed that the decision to exclude the individual at issue

[119] Les tribunaux d’Australie ont conclu que l’article 1Fb) était censé en outre protéger le pays d’accueil contre les personnes considérées dangereuses du fait qu’elles ont commis des crimes par le passé (*Dhayakpa c. Minister of Immigration and Ethnic Affairs* (1995), 62 F.C.R. 556, par. 29; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs c. Singh*, [2002] HCA 7, 209 C.L.R. 533, par. 15 et 95-96); comme en Nouvelle-Zélande (*Tamil X*, par. 82). Toutefois, d’autres tribunaux, à l’instar de notre Cour dans *Pushpanathan*, ont expressément rejeté la proposition selon laquelle l’exclusion de personnes dangereuses est l’objet sous-jacent de l’article 1Fb), même si l’application de cette disposition peut accessoirement avoir cet effet dans certains cas.

[120] La Cour européenne de justice a conclu qu’il ne serait pas conforme aux objectifs de l’exclusion « de subordonner l’exclusion dudit statut à l’existence d’un danger actuel pour l’État membre d’accueil » (*Bundesrepublik Deutschland c. B.*, par. 104). La cour a statué que la dangerosité de la personne n’est pas examinée en application du par. 12(2) de la directive européenne (celle qui incorpore la section 1F), mais plutôt en application des articles de la directive qui incorporent l’article 33(2) de la *Convention relative aux réfugiés* (par. 101). Je souligne que cet arrêt n’indiquait nullement si, ou dans quelle mesure, l’article 1Fb) traite des non-fugitifs. La cour n’a pas non plus conclu que cet article exclut de façon automatique toute personne qui a déjà commis un crime grave.

[121] Les tribunaux d’autres pays encore ont conclu que la réadaptation, la gravité du crime et d’autres facteurs liés à la situation particulière du demandeur étaient pertinents. En Belgique, dans une affaire concernant un demandeur d’asile qui avait purgé des peines pour des crimes commis à l’étranger par le passé, le Conseil du contentieux des étrangers a conclu que l’article 1Fb) s’appliquait pour exclure l’intéressé du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés* en raison de son absence de repentir à l’égard d’un comportement criminel très grave (*X c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 69656, 8 novembre 2011). Le Conseil du contentieux des étrangers

had been reached on grounds which included an express reference to the “*Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*” (*Background Note*) (online), prepared by the UNHCR in 2003, that the completion of a sentence for a crime may be considered a relevant form of expiation, and that other factors such as the gravity of the offence and the claimant’s age and remorsefulness must also be considered. But in cases involving truly heinous crimes, exclusion under Article 1F(b) will be mandated even where the claimant has completed a sentence for a crime committed and demonstrated remorse (*XXX v. État belge*, No. 199.079, A. 192.074/XI-16.797, Conseil d’État (Section du contentieux administratif), December 18, 2009; *X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, No. 27.479 (Conseil du contentieux des étrangers), May 18, 2009).

[122] In the United Kingdom, earlier decisions of the Immigration Appeal Tribunal took a literal approach to the words of Article 1F(b) and rejected an interpretation in which expiation (understood as “punishment, pardon, or amnesty” or “remorse or change of heart”) is relevant to determining whether past criminal conduct is a basis for exclusion under Article 1F(b): *KK (Turkey) v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKIAT 00101, at para. 92; *Secretary of State for the Home Department v. AA (Palestine)*, [2005] UKIAT 00104, at paras. 59-62. Instead, the Tribunal considered it should apply the words of Article 1F(b) “exactly as they are written” (*KK*, at para. 92).

[123] But recently, a more generous approach has been taken to the interpretation of Article 1F “because of the serious consequences of excluding a person who has a well-founded fear of persecution from the protection of the Refugee Convention” (*Al-Sirri*, at paras. 12 and 16; *R. (JS (Sri Lanka)) v.*

a fait remarquer que la décision d’exclure la personne en cause tenait à des motifs comportant une mention expresse de la « *Note d’information sur l’application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* » (*Note d’information*) (en ligne), rédigée par le HCR en 2003; il a estimé que le fait d’avoir purgé une peine pour un crime pouvait être considéré comme une forme d’expiation pertinente, et qu’il fallait également tenir compte d’autres facteurs tels la gravité du crime, l’âge de son auteur et le repentir qu’il manifeste. Toutefois, dans les affaires concernant des crimes vraiment odieux, l’exclusion en application de l’article 1Fb) est obligatoire, même si le demandeur a purgé sa peine et a manifesté du repentir (*XXX c. État belge*, n° 199.079, A. 192.074/XI-16.797, Conseil d’État (Section du contentieux administratif), 18 décembre 2009; *X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, n° 27.479 (Conseil du contentieux des étrangers), 18 mai 2009).

[122] Au Royaume-Uni, dans des décisions antérieures, le tribunal d’appel de l’immigration avait appliqué littéralement le libellé de l’article 1Fb) et rejeté une interprétation suivant laquelle l’expiation (au sens de « peine, réhabilitation ou amnistie » ou de « repentir ou changement d’opinion ») était pertinente pour trancher la question de savoir si le comportement criminel antérieur est un motif d’exclusion aux termes de l’article 1Fb) : *KK (Turkey) c. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKIAT 00101, par. 92; *Secretary of State for the Home Department c. AA (Palestine)*, [2005] UKIAT 00104, par. 59-62. Le tribunal a plutôt considéré qu’il devait appliquer le texte de l’article 1Fb) [TRADUCTION] « rigoureusement tel qu’il a été rédigé » (*KK*, par. 92).

[123] Toutefois, la section 1F a récemment été interprétée plus généreusement [TRADUCTION] « en raison des graves conséquences engendrées par l’exclusion d’une personne qui craint avec raison d’être persécutée du régime de protection de la Convention relative aux réfugiés » (*Al-Sirri*, par. 12

Secretary of State for the Home Department, [2010] UKSC 15, [2010] 3 All E.R. 881).

[124] In a recent decision involving a refugee claimant who had been convicted of and completed a sentence for a prior criminal offence, the Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) adopted a high threshold of seriousness for triggering Article 1F(b) where the individual had already completed a sentence for the crime, and left open the possibility that supervening events may be relevant to the analysis (*AH*). The Tribunal found that Article 1F(b) has two purposes: the “prevention of abuse of the asylum system by undermining extradition law or the mutual interest amongst states in prosecuting serious offenders”, and to exclude “those who have demonstrated by their conduct they are not worthy of it” (para. 85). In determining whether an individual is “unworthy” on the basis of past conduct, the Tribunal found:

... that limbs 1F(a) and (c) serve to illustrate the level of seriousness required to engage Article 1F(b); *the genus of seriousness is at a common level throughout*. Those who commit war crimes and acts against the principles and purposes of the United Nations are clear examples of people who are unworthy of protection. [Emphasis added; para. 86.]

[125] It also noted that the French text of Article 1F(b) provides important insight into the level of seriousness required for exclusion under that clause:

The French text of Article 1F(b) refers to “*un crime grave*” whereas that for Article 33(2) refers to “*un délit particulièrement grave*”. A *crime* in French law is a more serious class of offence than a *délit*. According to Cornu’s *Vocabulaire Juridique* (9th edition) 2011, “*crime*” is a “*transgression particulièrement grave*”. We accept, however, that the classification of the offence in national law is not the issue (as it happens the offences of which the appellant was convicted in France were both *délits*). The point is rather that the focus on the use of the English word “crime” in both Articles loses the quality of

et 16; *R. (JS (Sri Lanka)) c. Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 15, [2010] 3 All E.R. 881).

[124] Dans une décision récente intéressant un demandeur d’asile qui avait été déclaré coupable d’une infraction criminelle et qui avait purgé sa peine, l’Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) a retenu un critère de gravité élevé pour que l’article 1Fb) s’applique lorsque l’intéressé a déjà purgé une peine pour le crime, et n’a pas écarté la possibilité que des événements subséquents soient pertinents dans l’analyse (*AH*). Le tribunal a conclu que l’article 1Fb) comportait deux objets : la [TRADUCTION] « prévention des abus du système d’asile par la dévalorisation du droit de l’extradition ou de l’intérêt mutuel des États à poursuivre les auteurs d’infractions graves », et l’exclusion « des personnes qui ont démontré, par leur conduite, qu’elles n’en sont pas dignes » (par. 85). Pour déterminer si une personne est « indigne » en raison de son comportement passé, le tribunal a conclu comme suit :

[TRADUCTION] ... les articles 1Fa) et c) servent à illustrer le degré de gravité nécessaire pour que s’applique l’article 1Fb); *dans tous les cas, le caractère de la gravité demeure le même*. Les auteurs de crimes de guerre et d’actes contraires aux principes et aux buts des Nations Unies sont des exemples clairs de personnes indignes de protection. [Italiques ajoutés; par. 86.]

[125] Le tribunal a également noté que la version française de l’article 1Fb) fournit des éclaircissements importants sur le degré de gravité nécessaire pour que s’applique l’exclusion aux termes de cette disposition :

[TRADUCTION] Dans la version française de l’article 1Fb), il est question de « crime grave » alors qu’à l’article 33(2), on parle de « délit particulièrement grave ». En droit français, le crime est une catégorie d’infraction plus grave que le délit. Selon le *Vocabulaire juridique* de Cornu (9^e édition) 2011, un « crime » est une « transgression particulièrement grave ». Toutefois, nous reconnaissons que la classification de l’infraction au regard du droit national n’est pas en cause en l’espèce (il se trouve que les infractions pour lesquelles l’appelant a été déclaré coupable en France étaient toutes les deux

seriousness reflected in the French word. It may be that the language of the French text is where the UNHCR and the commentators obtain the notion that serious crimes were once capital crimes. [para. 88]

[126] On those facts, it was held that “personal participation in a conspiracy to promote terrorist violence can be a particularly serious crime for the purpose of Article 1F(b)” (para. 89). The Tribunal emphasized that “[w]e must search for the autonomous international meaning of the term rather than what might be purely national law concerns about what conduct should be penalised and sentencing policy” (para. 83). Seriousness is to be examined at the time the criminal acts were committed, but the Tribunal noted that events such as a pardon, or a final acquittal in the “supervening passage of time may be relevant to whether exclusion is justified” (para. 97).

[127] The UNHCR’s “*Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*”, which “forms an integral part of UNHCR’s [position]” on the interpretation of Article 1F (UNHCR Guidelines), provides guidance of particular relevance:

... it is arguable that an individual who has served a sentence should, in general, no longer be subject to the exclusion clause as he or she is not a fugitive from justice. Each case will require individual consideration, however, bearing in mind issues such as the passage of time since the commission of the offence, the seriousness of the offence, the age at which the crime was committed, the conduct of the individual since then, and whether the individual has expressed regret or renounced criminal activities. *In the case of truly heinous crimes, it may be considered that such persons are still undeserving of international refugee protection and the exclusion clauses should still apply. This is more likely to be the case for crimes under Article 1F(a) or (c), than those falling under Article 1F(b).* [Emphasis added; para. 73.]

des délits). Il s’agit plutôt de constater que l’emphase mise sur l’emploi du mot anglais « *crime* » dans les deux dispositions ne rend pas compte du caractère de gravité que porte le mot français. Il se peut que le HCR et les auteurs se soient appuyés sur le libellé du texte français pour affirmer que les crimes graves étaient auparavant des crimes capitaux. [par. 88]

[126] À la lumière de ces faits, le tribunal a statué que [TRADUCTION] « la participation personnelle à un complot en vue de promouvoir la violence terroriste peut être un crime particulièrement grave que vise l’article 1Fb » (par. 89). Le tribunal a souligné que « [n]ous devons tenter de cerner le sens international autonome du terme, sans égards aux préoccupations purement nationales quant aux comportements qui doivent être sanctionnés et aux politiques en matière de détermination de la peine » (par. 83). La gravité doit être appréciée au moment où les actes criminels ont été commis, mais le tribunal a noté que des faits tels un pardon ou un acquittement final « obtenus subséquentement peuvent être pertinents pour déterminer si l’exclusion est justifiée » (par. 97).

[127] La « *Note d’information sur l’application des clauses d’exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* » du HCR qui « fait partie intégrante [de la position] du HCR » quant à l’interprétation de la section 1F (Principes directeurs du HCR), sert de guide particulièrement pertinent :

... on peut soutenir qu’une personne qui a purgé une peine ne devrait, en général, plus se voir appliquer la clause d’exclusion dans la mesure où elle n’a pas échappé à la justice. Cependant, chaque cas nécessite un examen individuel en gardant à l’esprit les questions telles que la période de temps écoulé depuis la commission de l’infraction, la gravité de l’infraction, l’âge auquel le crime a été commis, la conduite de la personne depuis lors et la question de savoir si elle a exprimé des regrets ou renoncé à ses activités criminelles. *Dans le cas de crimes particulièrement atroces, on peut considérer que ces personnes ne méritent toujours pas la protection internationale des réfugiés et que les clauses d’exclusion doivent encore s’appliquer. Il est plus probable que ce soit le cas pour les crimes prévus aux articles 1F(a) ou (c) que pour ceux relevant de l’article 1F(b).* [Italiques ajoutés; par. 73.]

[128] Two related observations emerge from this review. The first is that, like the international agreements relating to refugees which were consolidated and revised by the *Refugee Convention*, Article 1F(b) was originally intended to maintain the integrity of the status of refugee by excluding fugitives. The *travaux préparatoires* confirm that the exclusion of those who have committed serious and unpunished crimes was not only a practical concern; it was a moral one for the integrity of the international system of refugee protection.

[129] But as the recent international jurisprudence shows, it remains far from clear that the signatories to the *Refugee Convention* intended to exclude all individuals who were believed to have committed serious non-political crimes, without regard for whether they had been rehabilitated. In my view, this leaves it open to this Court to reach its own conclusion as to how to interpret the scope of 1F(b).

[130] The requisite good faith interpretive approach mandates not divorcing the text of Article 1F(b) from its human rights purpose. This is particularly so given the clear concern at the Conference of Plenipotentiaries that the basis for exclusion under Article 1F(b) should be restrictively written so that it would not be “too easy” for states to deny the humanitarian protections guaranteed by the *Refugee Convention* (*Plenipotentiaries*, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

[131] This means, as the UNHCR Guidelines state, that there is room for discretion to apply Article 1F(b) “only after a full assessment of the individual circumstances of the case” (para. 2 (emphasis added)). There is little or no authority for the proposition that *everyone* who has committed a serious non-political crime outside the country of refuge remains permanently undeserving of the *Refugee Convention*’s protection regardless of their supervening personal circumstances. Such a

[128] Deux observations connexes ressortent de l’examen qui précède. Premièrement, à l’instar des accords internationaux relatifs aux réfugiés, qui ont été codifiés et révisés par la *Convention relative aux réfugiés*, l’article 1Fb) était censé à l’origine maintenir l’intégrité du statut de réfugié en excluant les fugitifs. Les travaux préparatoires confirment que l’exclusion des personnes qui ont commis des crimes graves et impunis n’était pas seulement une préoccupation d’ordre pratique; il s’agissait d’une question d’ordre moral qui touchait l’intégrité du régime de protection internationale des réfugiés.

[129] Toutefois, comme le montre la jurisprudence internationale récente, il est loin d’être évident que les signataires de la *Convention relative aux réfugiés* entendaient exclure toutes les personnes soupçonnées d’avoir commis des crimes graves de droit commun, sans égard à leur réadaptation éventuelle. À mon avis, il est donc loisible à notre Cour de tirer sa propre conclusion quant à la manière d’interpréter la portée de l’article 1Fb).

[130] Selon la méthode d’interprétation requise, qui fait appel à la bonne foi, il ne faut pas dissocier le texte de l’article 1Fb) de son objet axé sur les droits de la personne. Ceci est d’autant plus vrai si on prend en compte le souhait clair, exprimé à la Conférence des plénipotentiaires, que les critères d’exclusion aux termes de l’article 1Fb) soient rédigés de façon limitative pour que les pays ne puissent pas refuser « trop facilement » les protections humanitaires garanties par la *Convention relative aux réfugiés* (*Plénipotentiaires*, Doc. N.U. A/CONF.2/SR.29 (1951)).

[131] Comme l’indiquent les Principes directeurs du HCR, les tribunaux ont la latitude voulue pour appliquer l’article 1Fb) « *seulement après un examen complet des circonstances propres à chaque cas* » (par. 2 (italiques ajoutés)). Bien peu de sources, s’il en est, appuient la thèse voulant que *toute personne* qui a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil demeure à jamais indigne de la protection qu’offre la *Convention relative aux réfugiés*, peu importe

relentlessly exclusionary — and literal — approach would contradict both the “good faith” approach to interpretation required by the *Vienna Convention* as well as the *Refugee Convention*’s human rights purpose.

[132] In my view, depending on the seriousness of the crime, if an individual is believed to have committed a serious non-political crime, the purpose of Article 1F(b) can be met where the individual’s circumstances reflect a sufficient degree of rehabilitation or expiation that the claimant ought not to be disqualified from the humanitarian protection of the *Refugee Convention*. The completion of a sentence, along with factors such as the passage of time since the commission of the offence, the age at which the crime was committed, and the individual’s rehabilitative conduct, will all be relevant. On the other hand, individuals who have committed such serious crimes that they must be considered undeserving of the status of being a refugee would be excluded.

[133] Support for this interpretation comes from the approach taken by the UNHCR and by foreign courts in Belgium and the United Kingdom, which have emphasized that those who have committed particularly serious crimes are excluded under the *Refugee Convention* on the basis that they are undeserving of the status of a refugee. This approach also accords with the intention of the signatories to the *Refugee Convention* to protect the integrity and viability of the international system of protection for refugees by limiting the obligations of the contracting parties towards individuals who have committed very serious crimes.

Application

[134] In concluding that Mr. Febles was excluded from the *Refugee Convention* on the basis of Article 1F(b), the Board considered “only the crime committed in 1984, for which there is more information” and found that Mr. Febles had committed a “serious non-political crime” (para. 22).

les changements qui peuvent subséquemment affecter sa situation personnelle. Une approche aussi obstinément exclusive — et littérale — serait contraire à la méthode d’interprétation « de bonne foi » que prescrit la *Convention de Vienne* ainsi qu’à l’objet axé sur les droits de la personne de la *Convention relative aux réfugiés*.

[132] À mon avis, selon la gravité du crime, si l’on croit qu’une personne a commis un crime grave de droit commun, l’objectif de l’article 1Fb) peut être satisfait lorsque la situation personnelle de l’intéressé témoigne d’un degré suffisamment élevé de réadaptation ou d’expiation, de sorte que le demandeur ne devrait pas être exclu du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés*. Le fait d’avoir purgé une peine ainsi que d’autres facteurs, comme l’écoulement du temps depuis la commission de l’infraction, l’âge de la personne lorsqu’elle a commis le crime et son comportement pendant la réadaptation, seront tous pertinents. Par ailleurs, seraient exclues les personnes qui ont commis des crimes d’une gravité telle qu’elles doivent être considérées comme indignes du statut de réfugié.

[133] Cette interprétation est étayée par l’approche suivie par le HCR et par des tribunaux de Belgique et du Royaume-Uni, qui ont souligné que les auteurs de crimes particulièrement graves sont exclus en application de la *Convention relative aux réfugiés* parce qu’ils sont indignes du statut de réfugié. Cette approche est également conforme à l’intention des signataires de la *Convention relative aux réfugiés* de protéger l’intégrité et la viabilité du régime international de protection des réfugiés en limitant les obligations des parties contractantes à l’égard des personnes qui ont commis des crimes très graves.

Application

[134] En concluant que M. Febles était exclu du régime de protection de la *Convention relative aux réfugiés* en application de l’article 1Fb), la Commission a pris en compte « uniquement [le] crime de 1984, pour lequel [elle] dispos[ait] de plus d’informations » et a conclu que M. Febles

It observed that Mr. Febles had completed the sentence imposed for the offence committed in 1984, and that “it might appear unfair to the claimant that, although he served his sentence and took the second chance that life was offering him 17 years ago and chose to follow a straighter path, the crimes he committed many years ago are coming back to haunt him” (para. 24). The question it did not determine is whether this offence was so serious that Mr. Febles must be considered undeserving of the status of a refugee.

[135] Mr. Febles expressed remorse immediately after the commission of the offence and turned himself in to the police. He pleaded guilty and served his sentence for his criminal conduct. He also admitted that he was suffering from problems with alcohol at the time of the offence. While it is clear that the criminal conduct was serious, what has yet to be determined is whether the crime is so serious that Mr. Febles’ personal circumstances since serving his sentence in 1984 ought to be disregarded in considering whether he is entitled to refugee status.

[136] I would therefore allow the appeal and return the matter to the Immigration and Refugee Board for redetermination in accordance with these reasons.

Appeal dismissed, ABELLA and CROMWELL JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Jared Will, Montréal; Peter Shams, Montréal.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Canada, Montréal.

Solicitors for the intervener Amnesty International: Power Law, Ottawa.

Solicitors for the intervener the United Nations High Commissioner for Refugees: Torsys, Toronto; UNHCR, Toronto.

avait commis un « crime grave de droit commun » (par. 22). Elle a fait remarquer que M. Febles avait purgé la peine imposée pour l’infraction commise en 1984, et qu’« il [pouvait] paraître injuste pour le demandeur que des crimes qu’il a commis il y a de nombreuses années reviennent le hanter alors qu’il a purgé ses peines, saisi la deuxième chance que la vie lui a offerte, il y a dix-sept ans, et choisi de marcher dans le droit chemin » (par. 24). Toutefois, la Commission n’a pas tranché la question de savoir si cette infraction était d’une gravité telle que M. Febles devait être considéré comme indigne du statut de réfugié.

[135] Monsieur Febles a exprimé du remords immédiatement après avoir commis le crime et il s’est livré à la police. Il a plaidé coupable et a purgé la peine infligée en conséquence de sa conduite. Il a également admis avoir eu un problème d’alcoolisme au moment de l’infraction. Certes, la conduite criminelle était grave, mais pour déterminer s’il y a lieu de lui accorder l’asile, il faut encore examiner si le crime est d’une gravité telle qu’il faille faire abstraction de la situation personnelle de M. Febles depuis qu’il a purgé sa peine en 1984.

[136] Je suis par conséquent d’avis d’accueillir le pourvoi et de renvoyer l’affaire à la Commission de l’immigration et du statut de réfugié pour qu’elle rende une nouvelle décision conformément aux présents motifs.

Pourvoi rejeté, les juges ABELLA et CROMWELL sont dissidents.

Procureurs de l’appelant : Jared Will, Montréal; Peter Shams, Montréal.

Procureur de l’intimé : Procureur général du Canada, Montréal.

Procureurs de l’intervenante Amnistie internationale : Juristes Power, Ottawa.

Procureurs de l’intervenant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : Torsys, Toronto; HCNUR, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Association of Refugee Lawyers: Refugee Law Office, Toronto.

Solicitor for the intervener the Canadian Council for Refugees: University of British Columbia, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Edelman & Co. Law Office, Vancouver; Waldman & Associates, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés : Refugee Law Office, Toronto.

Procureur de l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés : University of British Columbia, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Edelman & Co. Law Office, Vancouver; Waldman & Associates, Toronto.