

A-33-02  
2003 FCA 178

A-33-02  
2003 CAF 178

**Mohamed Zrig** (*Appellant*)

v.

**The Minister of Citizenship and Immigration**  
(*Respondent*)

**INDEXED AS: ZRIG v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (C.A.)**

Court of Appeal, Décary, Létourneau and Nadon J.J.A.  
— Montréal, December 17, 2002; Ottawa, April 7, 2003.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees — Refugee Division concluding appellant excluded under Convention, Art. 1F(b), (c) — F.C.T.D. denying judicial review application — Issue before F.C.A.: interpretation of Art. 1F(b) — Appellant, Tunisian, sympathizer, later official, with terrorist organization Mouvement de la tendance islamique (MTI) — Went into hiding when wanted by police — Sentenced, in absentia, to 21½ years for manufacturing explosives, weapons offences — Claimed refugee status in Canada — Refugee Division found had valid fear of persecution if deported but excluded as accomplice to dozen serious non-political crimes, acts contrary to U.N. principles — Goal of MTI: creation of Islamic state in Tunisia — Appellant not just ordinary member, but part of clandestine command structure — Never disassociating from organization having limited, brutal purpose — Also not denying non-political nature of crimes — F.C.A. dismissing appeal — No basis for argument Refugee Division findings of fact perverse — No basis for argument appellant denied just trial by impartial tribunal — F.C.T.D. Judge considered only organization's crimes after appellant joined — Complicity by association with organization responsible for international crimes if knowing participation, toleration of crimes — Appellant's argument: Art. 1F(b) accorded broader meaning than appropriate given exceptional nature — F.C.A. decision in Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) considered — Appellant is fugitive — Most of organization's offences are extraditable — S.C.C. decision in Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) considered — Foreign case law discussed — Art. 1F(b) not confined to foreign justice fugitives — No mention of extradition in Art. 1F(b) — No distinction between Art. 1F(a), (b) in application of Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration) (F.C.A.) — Per Décary J.A. (concurring in result): consideration of "complicity by association" re: Art. 1F(b) — Better overview provided by foreign case law than that from S.C.C. — Point at issue: are applicable complicity*

**Mohamed Zrig** (*appellant*)

c.

**Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration**  
(*intimé*)

**RÉPERTORIÉ: ZRIG c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)**

Cour d'appel, juges Décary, Létourneau et Nadon, J.C.A.  
— Montréal, 17 décembre 2002; Ottawa, 7 avril 2003.

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — La section du statut a conclu que l'appellant était exclu en vertu de l'art. 1Fb), c) — La Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire — Question dont est saisie la Cour d'appel fédérale: l'interprétation de l'art. 1Fb) — L'appellant, un Tunisien, sympathisant, puis dirigeant du Mouvement de la tendance islamique (MTI) — Il commence à vivre dans la clandestinité lorsque la police s'est mise à sa recherche — Il est condamné par contumace à 21 ans et demi de prison pour fabrication d'explosifs et d'infractions relatives aux armes — Il a revendiqué le statut de réfugié au Canada — La section du statut a conclu que la crainte de l'appellant d'être persécuté s'il était déporté est bien fondée mais qu'il était exclu de la définition de réfugié car il avait commis, à titre de complice, 12 crimes graves de droit commun et qu'il s'était rendu coupable d'agissements contraires aux principes des Nations Unies — Le but du MTI: la création d'un État islamique en Tunisie — L'appellant n'était pas un simple membre mais faisait partie de la structure du commandement clandestin — L'appellant ne s'est jamais désolidarisé du mouvement qui vise des fins limitées et brutales — L'appellant n'a pas contesté que ces crimes étaient des crimes de droit commun — La Cour d'appel fédérale rejette l'appel — Absence de fondement à l'appui de la prétention selon laquelle les conclusions de fait de la section du statut ont été tirées de façon abusive — Absence de fondement à l'appui de la prétention selon laquelle l'appellant s'est vu refuser un procès juste par un tribunal impartial — La juge de la Section de première instance de la Cour fédérale n'a tenu compte que des crimes commis par le mouvement après que l'appellant soit devenu membre — Complicité par association avec une organisation responsable de crimes internationaux s'il y a participation personnelle, tolérance à l'égard des crimes — Prétention de l'appellant: l'art. 1Fb) s'est vu accorder une portée excessive compte tenu qu'il s'agit d'une disposition d'exception — La décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et*

*rules those of traditional or international criminal law — Majority opinion re: S.C.C. decisions in Canada (Attorney General) v. Ward, Pushpanathan agreed with — Majority disagreed with for indiscriminate application of complicity by association concept regardless whether Art. 1F(a), (c) or Art. 1F(b) in question — Art. 1F(a), (c) deal with extraordinary activities; Art. 1F(b) with ordinary, non-political crime — Complicity by association concept designed to reach those not held responsible under traditional criminal law — Why international instruments (Rome Statute of the International Criminal Court) inapplicable to Art. 1F(b) — Complicity (aiding and abetting) recognized by Criminal Code as means of committing crime — Appellant excluded under Art. 1F(c) on evidence before Refugee Division.*

*de l'Immigration) est examinée — L'appelant est un fugitif — La plupart des crimes imputés au mouvement sont des crimes susceptibles d'extradition — La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) est examinée — Jurisprudence étrangère examinée — L'art. 1Fb) ne s'applique pas seulement aux fugitifs recherchés par la justice étrangère — L'art. 1Fb) ne fait aucune mention de l'extradition — Il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les art. 1Fa) et b) en ce qui concerne les principes énoncés dans Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (C.A.F.) — Le juge Décary, J.C.A. (souscrivant au résultat): examen du concept de «complicité par association» dans le contexte de l'art. 1Fb) — La jurisprudence étrangère donne une vue d'ensemble plus complète que celle que l'on retrouve dans les arrêts de la Cour suprême du Canada — La question en litige: doit-on appliquer les règles de complicité du droit pénal traditionnel ou celles du droit pénal international? — L'opinion de la majorité dans les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans Canada (Procureur général) c. Ward et Pushpanathan est retenue — L'opinion de la majorité n'est pas retenue lorsqu'elle applique le concept de complicité par association indistinctement selon qu'il s'agisse de l'art. 1Fa), c) ou de l'art. 1Fb) en question — L'art. 1Fa), c) traite d'affaires extraordinaires; l'art. 1Fb) traite des crimes ordinaires, des crimes de droit commun — Le concept de complicité par association vise à atteindre des personnes qui ne sont pas tenues responsables en vertu du droit pénal traditionnel — Pourquoi les instruments internationaux, dont le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, ne s'appliquent pas à l'art. 1Fb) — La complicité (l'aide et l'encouragement) est reconnue par le Code criminel comme mode de perpétration d'un crime — L'appelant est exclu en vertu de l'art. 1Fc) compte tenu de la preuve dont disposait la section du statut.*

*International Law — United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1F(b) — Whether Canadian case law rules relating to complicity by association as to Art. 1F(a) apply for exclusion under Art. 1F(b) — Whether Refugee Division, F.C.T.D. Judge gave Art. 1F(b) broader meaning than appropriate considering exceptional nature — Convention signatories' intention — Whether S.C.C. decision in Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) limiting non-political crimes covered by Art. 1F(b) to those extraditable under treaty — Such limitation would lead to absurd result — Interpretation of Art. 1F(b) by British, Australian courts applied — Per Decary J.A. (concurring in result) — Lack of unanimity among text authors as to interpretation of Art. 1F(b) — Older works read with caution as area of law constantly changing — Point here at issue: are applicable complicity rules those of traditional criminal law or international criminal law in determining whether "crime" within Art. 1F(b) — Convention framers' language went beyond concern for*

*Droit international — Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, art. 1Fb) — Les principes énoncés dans la jurisprudence canadienne quant à la complicité par association pour les fins de l'application de l'art. 1Fa) sont-ils applicables aux fins d'une exclusion en vertu de l'art. 1Fb)? — La section du statut et la juge de la Section de première instance ont-elles donné à l'art. 1Fb) une portée excessive compte tenu qu'il s'agit d'une disposition d'exception — Intention des signataires de la Convention — La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) limite-t-elle les crimes de droit commun visés par l'art. 1Fb) à ceux susceptibles d'extradition en vertu d'un traité? — Une telle limitation conduirait à une situation absurde — L'interprétation de l'art. 1Fb) par les tribunaux britanniques et australiens est appliquée — Le juge Décary, J.C.A. (souscrivant au résultat) — Le sens à donner à l'art. 1Fb) ne fait pas l'unanimité parmi les auteurs — Il faut lire avec prudence les textes les plus anciens car il s'agit d'un*

*extradition — Art. 1F(a), (c) deal with extraordinary activities: international crimes, acts contrary to international standards — Art. 1F(b) covers ordinary, non-political crime — In absence of international consensus, courts have to look to domestic law, attempt to reconcile with that of other states — As matter of judicial policy, inadvisable to import into Art. 1F(b) concepts borrowed from international instruments (as Rome Statute of International Criminal Court) — Art. 1F(a) to be interpreted in light of that Statute but to hold Statute provisions apply to Art. 1F(b) crimes would give provision scope unintended by Convention signatories — Concept of “party” in Canadian criminal law not identical to “complicity by association” in refugee law.*

This was an appeal from the decision of Tremblay-Lamer J., reported at [2002] 1 F.C. 559, dismissing an application for judicial review of the Refugee Division’s conclusion that appellant, Mohamed Zrig, was not a refugee within the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* definition, being excluded under Article 1F(b) and (c) as a person with respect to whom there are serious reasons for considering he has committed a serious non-political crime or is guilty of acts contrary to the principles of the United Nations.

The principal issue upon this appeal was the interpretation of Article 1F(b) pursuant to two questions certified by the Trial Division Judge: (1) whether the rules laid down by the Court of Appeal in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* on complicity by association for Article 1F(a) purposes are applicable to exclusion under Article 1F(b); and (2) if so, whether a refugee claimant’s association with an organization responsible for perpetrating “serious non-political crimes” can entail claimant’s complicity for the purposes of applying the provision just because he knowingly tolerated such crimes, whether committed during or before his association with it?

Appellant’s version of the facts of the matter was that he was a Tunisian citizen, born at Gabès in 1957 and was a

*domaine en constante évolution — La question en litige en l’espèce: doit-on appliquer les règles de complicité du droit pénal traditionnel ou celles du droit pénal international pour déterminer s’il y a «crime» au sens de l’art. 1Fb)? — Les auteurs de la Convention ont employé des termes qui vont au-delà de la seule préoccupation d’extradition — L’art. 1Fa), c) traite d’activités extraordinaires: crimes internationaux, agissements contraires à des normes internationales — L’art. 1Fb) traite des crimes ordinaires, des crimes de droit commun — À défaut de consensus international, les tribunaux doivent s’inspirer de leur droit national tout en s’efforçant de le réconcilier avec le droit d’autres États — Sur le plan de la politique judiciaire, il ne serait pas sage d’importer à l’art. 1Fb) des concepts empruntés d’instruments internationaux, dont le Statut de Rome de la Cour pénale internationale — L’art. 1Fa) doit être interprété à la lumière de ce statut mais dire que les règles établies par le Statut s’appliquent aux crimes visés par l’art. 1Fb) donnerait une portée à cette disposition que les signataires de la Convention n’ont jamais voulue — Le concept de «partie à l’action» en droit pénal canadien n’est pas le même que celui qui découle du concept de «complicité par association» en droit des réfugiés.*

Il s’agit d’un appel d’une décision de la juge Tremblay-Lamer, publiée à [2002] 1 C.F. 559, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire à l’encontre d’une décision rendue par la section du statut selon laquelle l’appelant, Mohamed Zrig, n’était pas un réfugié au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, au motif qu’il devait en être exclu en raison de l’application de ses alinéas 1Fb) et 1Fc) qui prévoient que les dispositions de la Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu’elles ont commis un crime grave de droit commun ou qu’elles se sont rendues coupables d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

La question principale soulevée par le présent appel concerne l’interprétation de l’alinéa 1Fb) qui a pris la forme de deux questions certifiées par la juge de la Section de première instance, à savoir: 1) Les principes énoncés par la Cour d’appel fédérale dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* quant à la complicité par association pour les fins de l’application de l’alinéa 1Fa) sont-ils applicables aux fins d’une exclusion en vertu de l’alinéa 1Fb); 2) dans l’affirmative, l’association d’un revendicateur du statut de réfugié avec une organisation responsable de la perpétration de «crimes graves de droit commun» peut-elle emporter complicité de ce revendicateur pour les fins de l’application de cette même disposition, du simple fait qu’il a sciemment toléré ces crimes, que ceux-ci aient été commis pendant ou avant son association avec l’organisation en cause?

Selon sa version des faits, l’appelant était un citoyen de la Tunisie, né à Gabès en 1957. Il était étudiant à la faculté des

science student at the University of Tunis. In 1980 he became a sympathizer of the Mouvement de la tendance islamique (MTI). He left university due to problems with the police arising from his MTI militancy, got a job and became a labour union activist. He joined the MTI (the name of which was later changed to "Ennahda" to comply with legislation regulating the names of political parties) and, in autumn 1990, took charge of its Gabès political bureau. On April 9, 1991 police searched his residence and Zrig went into hiding. Later, he fled to Kébili and ceased working for Ennahda. In February, 1992 he, along with 143 co-accused, was summoned for trial and sentenced, *in absentia*, to 21½ years in prison. The crimes for which Zrig was sentenced included membership in a criminal association, manufacturing explosives and possession of weapons without a licence. Upon his arrival in Canada in October, 1992 Zrig made a claim to refugee status. In 1994, the Refugee Division denied Zrig's application, there being no basis for his fear of persecution if returned to Tunisia. In 1995, the Federal Court Trial Division granted his judicial review application on the ground that the Refugee Division having had ignored evidence regarding the human rights situation in Tunisia. Upon a rehearing, the Refugee Division found his fear to be valid since, if returned to Tunisia, he would doubtless be imprisoned, tortured or killed. But, as an Ennahda leader, he could be looked upon as an accomplice to some dozen serious non-political crimes and to "acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". Zrig was therefore to be excluded under Article 1F(b) and (c). Upon a painstaking review of the evidence, it found that Ennahda uses terrorist methods and is involved in assassinations, bombings, weapons trafficking and the financing of Algerian fundamentalists. Its goal is to create an Islamic state in Tunisia. Its leader has called for violence against the U.S.A. and Israel's destruction. Among the dozen crimes committed by Ennahda were: bombing attacks in France; arson; conspiracy to assassinate Tunisian government leaders. The Refugee Division found Zrig to be entirely lacking in honesty in his attempts to minimize his role in Ennahda and knowledge of the violence it promoted. Far from being just an ordinary member, Zrig was part of the Ennahda clandestine command structure. It further found that the crimes could not be characterized as political — as having a realistic political objective — as the means used were disproportionate to the end. The crimes could be termed atrocious and barbarous. Even during the hearing, Zrig failed to dissociate himself from Ennahda or its leader. The Ennahda movement is one principally directed to a limited, brutal purpose.

sciences de l'Université de Tunis. À compter de 1980, il devient un sympathisant du Mouvement de la tendance islamique (MTI). Il cesse ses études en raison de problèmes avec les autorités policières causés par son militantisme au sein du MTI puis il trouve un travail et devient militant syndical. Il devient membre du MTI (qui change son nom plus tard pour celui d'«Ennahda» afin de se conformer à une loi réglementant les noms des parties politiques) et, à l'automne 1990, il prend la responsabilité de son bureau politique à Gabès. Le 9 avril 1991, la police effectue une perquisition à son domicile et Zrig commence alors à vivre dans la clandestinité. Par la suite, il se réfugie à Kébili et cesse dès lors ses activités au sein du mouvement Ennahda. En février 1992, l'appelant ainsi que 143 coaccusés ont été cités à procès. Il sera condamné par contumace à 21 ans et demi de prison. Les crimes pour lesquels Zrig a été condamné comprennent l'appartenance à une association de malfaiteurs, la fabrication d'explosifs et la détention d'armes sans permis. Lors de son arrivée au Canada en octobre 1992, Zrig revendique le statut de réfugié. En 1994, la section du statut rejetait la demande de réfugié de Zrig au motif que sa crainte de persécution, advenant son retour en Tunisie, n'était pas bien fondée. En 1995, la Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli sa demande de contrôle judiciaire parce que la section du statut avait ignoré une partie de la preuve concernant la situation générale des droits de l'homme en Tunisie. Lors d'une nouvelle audition, la section du statut a conclu que la crainte de l'appelant d'être persécuté est bien fondée puisqu'il ne peut faire de doute qu'advenant son retour en Tunisie, il sera emprisonné, torturé ou tué. Mais, compte tenu de son rôle de dirigeant au sein du mouvement Ennahda, il existe des raisons sérieuses de penser que l'appelant, à titre de complice, a commis 12 crimes graves de droit commun et qu'il s'est rendu coupable «d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies». Zrig a par conséquent été exclu de la définition de réfugié en vertu des alinéas 1Fb) et c). Après un examen minutieux de la preuve, la section du statut a conclu que le mouvement Ennahda utilise des méthodes terroristes et est impliquée dans des assassinats, des attentats à la bombe, du trafic d'armes et dans le financement d'intégristes algériens. Son objectif est l'instauration d'un État islamique en Tunisie. Le leader du mouvement a lancé un appel à la violence contre les États-Unis et a demandé la destruction de l'État d'Israël. Le mouvement Ennahda a commis 12 crimes graves de droit commun, notamment: des attentats à la bombe en France, des incendies et des complots en vue d'assassiner des personnalités du gouvernement tunisien. La section du statut a conclu à un manque total d'honnêteté de la part de Zrig car il avait tenté de minimiser son rôle au sein du mouvement Ennahda et sa connaissance de la violence préconisée par ce mouvement. Zrig n'était pas un simple membre. Il faisait partie de la structure du commandement clandestin du mouvement Ennahda. Elle a également conclu qu'aucun de ces crimes ne

Tremblay-Lamer J. rejected Zrig's judicial review application. The Judge took into account only crimes committed after Zrig joined MTI/Ennahda in 1988. She limited her consideration to just one offence — the 1991 Bab Souika arson — being of opinion that one serious non-political crime was enough for Zrig's exclusion. That fire was indeed a serious non-political crime under Convention, Article 1F(b). Zrig did not challenge the conclusion that these crimes were non-political. In view of Zrig's position at the highest level of the Ennahda in Gabès, he could not have been unaware of the Bab Souika arson. Even so, Zrig did not leave either the movement or his leadership position. There was, in the opinion of the Trial Division Judge, no necessity for considering the question whether Ennahda existed for a limited, brutal purpose. And, as Zrig was caught by Article 1F(b), it was inappropriate for her to rule on exclusion under 1F(c). Her Ladyship rejected any suggestion of a reasonable fear that the Refugee Division was biased.

*Held*, the appeal should be dismissed.

*Per* Nadon J.A. (Létourneau J.A. concurring): There was no basis upon which to conclude that the Refugee Division's findings of fact were perverse, capricious or made without regard to the evidence. It was not for this Court to reassess the evidence that was before the Refugee Division.

The next question to be dealt with was the suggestion that appellant was not tried by an independent, impartial tribunal and afforded a fair and just trial. The conclusions of the Trial Division Judge, that an informed person viewing the matter realistically and having thought it through, would not fear that the panel had been partial on account of certain acts done by the administrative staff, were beyond reproach.

There was no necessity for answering the question whether, for Article 1F(b) exclusion purposes, there can be complicity in non-political crimes by association with a political organization, if the crimes took place before the person got involved with the organization. That is because the Judge took

peut être qualifié de politique — c'est-à-dire ayant un objectif politique réaliste — puisque les moyens utilisés sont disproportionnés à la fin recherchée. Les crimes peuvent être qualifiés d'atroces et de barbares. Jamais au cours de l'audition Zrig ne s'est désolidarisé du mouvement Ennahda ou de son dirigeant. Le mouvement Ennahda vise principalement des fins limitées et brutales.

La juge Tremblay-Lamer a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par Zrig. La juge n'a tenu compte que des crimes commis après que Zrig soit devenu membre du MTI/Ennahda en 1988. Elle s'est limitée à un seul crime de droit commun — l'incendie criminel de Bab Souika en 1991 — puisqu'elle était d'avis qu'un seul crime grave de droit commun suffisait pour exclure Zrig. Cet incendie constituait un crime grave de droit commun au sens de l'alinéa 1Fb). Zrig n'a pas contesté la conclusion selon laquelle ces crimes étaient des crimes de droit commun. Compte tenu que Zrig était placé au niveau hiérarchique le plus élevé du mouvement Ennahda à Gabès, il ne pouvait ignorer l'existence de l'incendie criminel de Bab Souika. Malgré cela, Zrig n'a ni quitté le mouvement, ni cessé d'occuper son poste de dirigeant. Selon la juge de la Section de première instance, il n'était pas nécessaire de s'attarder à la conclusion selon laquelle le mouvement Ennahda était voué à des fins limitées et brutales. Comme Zrig était une personne visée par l'alinéa 1Fb), il n'était pas opportun pour elle de se prononcer quant à l'exclusion du demandeur en vertu de l'alinéa 1Fc). La juge a rejeté toute idée de crainte raisonnable de partialité de la part de la section du statut.

*Arrêt*: l'appel doit être rejeté.

Le juge Nadon, J.C.A. (avec l'appui du juge Létourneau, J.C.A.): Je ne peux nullement conclure que certaines conclusions de fait de la section du statut ont été tirées de façon abusive, arbitraire ou sans tenir compte des éléments de preuve. La Cour n'a pas à réévaluer la preuve qui a été présentée à la section du statut.

La question suivante soulevée par l'appellant repose sur le postulat qu'il n'a pas été jugé par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès juste et équitable. La conclusion de la juge de la Section de première instance selon laquelle une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, ne craindrait pas que le tribunal ait été partial en raison des gestes du personnel administratif, est irréfutable.

Il n'est pas nécessaire de répondre à la question de savoir, aux fins de l'exclusion prévue à l'alinéa 1Fb), s'il peut y avoir de complicité à des crimes de droit commun en raison de l'association d'une personne à une organisation politique lorsque les crimes ont été commis avant que la personne ne

into account only crimes committed after appellant joined. She, however, erred in concluding Zrig joined only in 1988. He began attending MTI meetings in 1980 and as of 1983 was part of its educational cell. The Refugee Division's finding, that Zrig was a member from 1983, was not unreasonable.

The main question arising upon this appeal was next addressed: the interpretation of Convention, Article 1F(b). *Sivakumar* stands for the proposition that, in respect of the application of Article 1F(a) (exclusion of those who there are serious reasons to believe have committed a crime against peace, war crime or crime against humanity), an individual could be held responsible for acts committed by others on the basis of close association with them. In his reasons for judgment, Linden J.A. summed up by writing that "association with a person or organization responsible for international crimes may constitute complicity if there is personal and knowing participation or toleration of the crimes". What appellant asked was that the Court conclude that the rules relating to complicity by association for Article 1F(a) purposes did not apply to exclude him under 1F(b). His submission was that both the Refugee Division and the Judge below gave Article 1F(b) a broader meaning than appropriate considering its exceptional nature. Zrig argued that the Convention signatories' intention was to prevent those committing non-political crimes from avoiding extradition and prosecution by seeking refugee status in some other country. Zrig suggested that, as there is no evidence linking him to the crimes ascribed to him by the Refugee Division, he cannot be excluded under 1F(b). He furthermore submitted that he could not be prosecuted, there being no proof connecting him to the crimes ascribed. Appellant relied upon this Court's judgment in *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* in which it was held that a claimant who had served American sentences for drug trafficking could not be excluded under 1F(b). According to Robertson J.A. "one thread that runs throughout the relevant provisions is that no one who seeks or has obtained refugee status can be removed from Canada simply because they have been convicted of a serious crime in another country... a person may have a valid refugee claim even though they have garnered a criminal record in another jurisdiction." *Chan* was of no assistance to appellant since he was neither charged with nor convicted of the crimes for which the Refugee Division held him responsible as an accomplice by association.

s'associe à l'organisation politique. Il en est ainsi parce que le juge n'a tenu compte que des crimes commis après que l'appellant soit devenu membre. Toutefois, la juge s'est trompée lorsqu'elle a conclu que ce n'est qu'en 1988 que Zrig était devenu membre. Il a commencé à assister aux réunions du MTI en 1980 et à faire partie de l'une de ses cellules éducatives à partir de 1983. La conclusion de la section du statut selon laquelle Zrig est devenu membre à partir de 1983 n'était pas déraisonnable.

La Cour analyse ensuite la question principale que soulève cet appel: l'interprétation de l'alinéa 1Fb) de la Convention. Dans *Sivakumar*, la Cour a conclu, dans le cadre de l'application de l'alinéa 1Fa) (exclusion des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité), qu'un individu pouvait être tenu responsable d'actes commis par d'autres individus en raison de son association étroite avec ces autres individus. Dans ses motifs du jugement, le juge Linden, J.C.A., a résumé en écrivant que «l'association avec une personne ou une organisation responsable de crimes internationaux peut emporter complicité si l'intéressé a personnellement ou sciemment participé à ces crimes, ou les a sciemment tolérés». L'appellant a demandé que la Cour conclue que les principes relatifs à la complicité par association, pour les fins de l'alinéa 1Fa), ne sont pas applicables aux fins de l'exclure en vertu de l'alinéa 1Fb). Selon l'appellant, la section du statut et la juge ont donné à l'alinéa 1Fb) une portée excessive compte tenu qu'il s'agit d'une disposition d'exception. Zrig a prétendu que l'intention des signataires de la Convention était de s'assurer que des criminels de droit commun ne puissent se soustraire à des procédures d'extradition et à des poursuites criminelles en demandant le statut de réfugié dans un pays tiers. Zrig a prétendu qu'il ne peut être exclu sous l'alinéa 1Fb) puisqu'aucune preuve ne le relie aux crimes qui lui furent imputés par la section du statut. Il a prétendu en outre qu'il ne pourrait faire l'objet d'aucune poursuite de nature criminelle puisqu'aucun élément de preuve ne permettait de le relier à la commission des crimes qui lui étaient imputés. L'appellant s'en est remis à la décision *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* dans laquelle la Cour a décidé qu'un revendicateur qui avait purgé une peine aux États-Unis pour trafic de stupéfiants ne pouvait être exclu en vertu de l'alinéa 1Fb). Selon le juge Robertson, J.C.A., «[l]es dispositions pertinentes ont en commun le fait qu'un individu qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou à qui ce statut a déjà été reconnu ne peut être renvoyé du Canada pour la seule raison qu'il a été déclaré coupable d'avoir commis un crime grave dans un autre pays [...] il se peut que la revendication du statut de réfugié de la personne soit valable, même si cette dernière a un casier judiciaire dans un autre ressort». La décision *Chan* n'aide nullement l'appellant puisqu'en l'espèce,

It was important to note that appellant is a fugitive, having fled his native land prior to prosecution for offences for which he was sentenced, *in absentia*, to a very lengthy term of imprisonment. In addition, most of the non-political crimes attributed to Ennahda and for which the Refugee Division held appellant responsible, are extraditable. Finally, Zrig has not been convicted of any of the 12 crimes attributed to him by the Refugee Division. It could not be agreed that, in his opinion in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, Bastarache J. intended to limit the non-political crimes covered by Article 1F(b) to those extraditable under treaty. Such a limitation would lead to the absurd result that extraditable criminals would be excluded from refugee protection while offenders whose crimes were not extraditable would not be excluded for want of an extradition treaty. The issue in *Pushpanathan* concerned the interpretation of Article 1F(c), and in particular whether an individual who had pleaded guilty to drug trafficking in Canada could be excluded from the definition of a refugee by the application of Article 1F(c). The Supreme Court's judgment in *Pushpanathan* did not have the effect of making the rules on complicity by association stated by this Court in *Sivakumar* and *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* inapplicable. The same could be said of the Supreme Court decision in *Canada (Attorney General) v. Ward* since that Court was not required to interpret Article 1F(b) in disposing of the case before it. It might also be noted that both the British Court of Appeal and the Federal Court of Australia have rejected the interpretation of Article 1F(b) which the Supreme Court of Canada appears to suggest. The British Court of Appeal has held that, in a political refugee situation, contrary to the rules on extradition, it is unnecessary that a specific crime be attributed to a claimant or that he be accused of that crime for exclusion under 1F(b). The only question is whether there are serious reasons for considering that a claimant has committed a serious non-political crime. The case at bar was on all fours with *Re, B*, the above-mentioned case before the British Court of Appeal. In *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, the Australian Federal Court held that, according to the ordinary meaning of the words in Article 1F(b), it was not confined to fugitives from foreign justice. There was no obvious reason to confine the plain meaning of the words to fugitives from prosecution or punishment or to those in respect of whom an extradition request may be made to the country of refuge. Article 1F(b) of the Convention makes no mention of extradition. The text of Article 1F(b) represented an accommodation of competing views but reflected the view that the receiving country should not be required to grant refugee status to those having committed serious crimes outside that

il n'a été ni accusé ni condamné pour les crimes pour lesquels la section du statut l'a tenu responsable à titre de complice par association.

Il est important de souligner que le revendicateur est un fugitif, c'est-à-dire qu'il a fui son pays avant d'être poursuivi pour des crimes dont il a été condamné, par contumace, à une très longue peine d'emprisonnement. De plus, la plupart des crimes de droit commun imputés au mouvement Ennahda et pour lesquels la section du statut a tenu l'appelant responsable, sont des crimes susceptibles d'extradition. Enfin, Zrig n'a été condamné pour aucun des 12 crimes qui lui ont été imputés par la section du statut. La Cour ne peut lire dans les propos tenus par le juge Bastarache dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* une intention de limiter les crimes de droit commun visés par l'alinéa 1Fb) à ceux susceptibles d'extradition en vertu d'un traité. Une telle limitation conduirait à une situation absurde où des criminels susceptibles d'extradition seraient exclus de la protection de réfugié, alors que les criminels non susceptibles d'extradition n'en seraient pas exclus parce qu'il n'y a pas de traité d'extradition. La question en litige dans l'arrêt *Pushpanathan* concernait l'interprétation de l'alinéa 1Fc) et, plus particulièrement, si une personne qui avait plaidé coupable relativement au crime de trafic de stupéfiants au Canada pouvait être exclue de la définition de réfugié en raison de l'application de l'alinéa 1Fc). La décision de la Cour suprême dans *Pushpanathan* n'a pas pour effet de rendre inapplicables les principes de la complicité par association énoncés par notre Cour dans *Sivakumar* et *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*. On peut en dire autant de l'arrêt de la Cour suprême *Canada (Procureur général) c. Ward* dans lequel la Cour suprême n'avait pas à interpréter l'alinéa 1Fb) pour disposer du litige devant elle. D'ailleurs, la Cour d'appel de l'Angleterre et la Cour fédérale de l'Australie ont rejeté l'interprétation de l'alinéa 1Fb) que semble suggérer la Cour suprême du Canada. Selon la Cour d'appel anglaise, il n'est pas nécessaire, en matière de refuge politique, contrairement aux principes bien établis en matière d'extradition, qu'un crime spécifique soit imputé à un revendicateur ou que celui-ci soit accusé de ce crime afin de pouvoir l'exclure sous l'alinéa 1Fb). La seule question est de savoir s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un revendicateur a commis un crime grave de droit commun. Les faits dans la décision *Re, B*, précitée, rendue par la Cour d'appel de l'Angleterre, sont, à toutes fins pratiques, identiques aux faits en l'instance. Dans *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, la Cour fédérale d'Australie a conclu que l'alinéa 1Fb) ne s'applique pas seulement aux fugitifs recherchés par la justice étrangère si on se fie au sens ordinaires des mots de cet alinéa. Il n'y a aucune raison de limiter le sens ordinaire des mots aux personnes accusées qui cherchent à échapper à des poursuites ou à des

country. This Court could not accept the opinion, apparently favoured by Bastarache and La Forest JJ. in *Pushpanathan* and *Ward*, that exclusion under 1F(b) is limited to those charged with serious non-political crimes who seek to evade prosecution. This Court's view of the matter was shared by the Deuxième Chambre française of the Commission permanente de recours des réfugiés. Accordingly, there is no basis upon which to draw a distinction between Article 1F(a) and (b), so far as the rules laid down by this Court in *Sivakumar* are concerned.

The final issue for determination was whether the crimes committed by Ennahda could be attributed to appellant as an accomplice by association. There was abundant evidence before the Refugee Division that appellant performed important duties for the organization, never left it, although he could have done so, and was still a member at the time of his Refugee Division hearing. The Refugee Division's findings of fact not being unreasonable, it had to be concluded that the crimes attributed to the organization could be ascribed to appellant as an accomplice by association. By performing his duties, appellant knowingly tolerated — if not encouraged — the serious non-political crimes attributed to MTI/Ennahda since 1983.

*Per* Decary J.A. (concurring): This appeal should be disposed of as proposed by the majority, but for different reasons.

There is a lack of unanimity in text writers' views as to the meaning to be accorded Article 1F(b) and older works have to be read with caution since this is an area of law which is constantly changing.

This appeal required this Court, for the first time, to consider the concept of "complicity by association" recognized in international criminal law in relation to Convention, Article 1F(b). Counsel made reference to a number of American, Australian and British judicial decisions on the meaning to be given Article 1F(b). Those decisions provide a more complete overview than do the judgments of the Supreme Court of Canada in *Ward* and *Pushpanathan* in which cases Article 1F(b) was not at issue and was only the subject of remarks made *obiter*.

The point here at issue was whether the applicable complicity rules were those of traditional criminal law or those

peines ou aux personnes à l'égard desquelles une demande d'extradition peut être faite aux pays d'accueil. L'alinéa 1F(b) de la Convention est muet au sujet de l'extradition. Le libellé de l'alinéa 1F(b) représente un compromis de point de vues opposés mais reflète le point de vue que le pays d'accueil n'est pas obligé d'accorder le statut de réfugié aux personnes qui ont commis des crimes graves en dehors de ce pays d'accueil. La Cour ne peut accepter l'opinion, qui a semblé trouver faveur auprès des juges Bastarache et La Forest dans *Pushpanathan* et *Ward*, selon laquelle l'exclusion sous l'alinéa 1F(b) serait limitée aux personnes accusées de crimes graves de droit commun cherchant à échapper à des poursuites. L'opinion de la Cour est partagée par la Deuxième Chambre française de la Commission permanente de recours des réfugiés. Par conséquent, il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les alinéas 1F(a) et b), en ce qui concerne les principes énoncés par la Cour dans *Sivakumar*.

La dernière question en litige consiste à savoir si les crimes commis par le mouvement Ennahda peuvent être imputés à l'appelant à titre de complice par association. La section du statut disposait d'une preuve abondante lui permettant de conclure que l'appelant occupait des fonctions importantes au sein du mouvement, qu'il n'avait jamais quitté le mouvement, même s'il avait eu la possibilité de le faire et qu'il était toujours membre du mouvement au moment de l'audition devant la section du statut. Les conclusions de fait de la section du statut n'étant pas déraisonnables, la Cour ne peut que conclure que les crimes imputés au mouvement peuvent être imputés à l'appelant à titre de complice par association. L'appelant a sciemment toléré, sinon encouragé par ses fonctions, les crimes graves de droit commun reprochés au MTI/Ennahda depuis 1983.

Le juge Décary, J.C.A. (motifs concourants): Le présent appel doit être tranché comme le propose la Cour à la majorité, mais pour des motifs différents.

Le sens général à donner à l'alinéa 1F(b) ne fait pas l'unanimité parmi les auteurs et il faut lire avec prudence les textes les plus anciens car il s'agit d'un domaine en constante évolution.

C'est la première fois que la Cour se penche sur le concept de «complicité par association», reconnu en droit pénal international, dans le contexte de l'alinéa 1F(b). Les procureurs des parties nous ont soumis un certain nombre de décisions judiciaires américaines, australiennes et britanniques sur le sens général à donner à l'alinéa 1F(b). Ces décisions donne une vue d'ensemble plus complète que celle que l'on retrouve dans les arrêts de la Cour suprême du Canada *Ward* et *Pushpanathan* dans lesquels l'alinéa 1F(b) n'était pas en litige et n'a fait l'objet que de remarques incidentes.

La question en litige en l'espèce est de savoir si l'on doit appliquer les règles de complicité du droit pénal traditionnel

of international criminal law in determining whether there has been a “crime” within Article 1F(b). In determining that question, it was necessary to disregard judgments on the issue of whether the crime was political or ordinary.

The opinion of the majority, that the clearly *obiter* remarks of La Forest J. in *Ward* as to the scope of Article 1F(b) are not conclusive, should be agreed with. The majority opinion, that in *Pushpanathan* Bastarache J. did not intend to limit the application of Article 1F(b) to extraditable persons, was also to be agreed with. The Convention framers employed language which went beyond a concern for extradition. The signatories placed their emphasis on the “seriousness” of the crime rather than whether it was capable of being the subject of extradition proceedings.

Where the majority opinion was to be disagreed with was the indiscriminate application of the concept of complicity by association whether Article 1F(a) and (c) or 1F(b) is in question. Article 1F(a) and (c) deal with extraordinary activities: international crimes (1F(a)) and acts contrary to international standards (1F(c)). The latter deals with acts that are not necessarily crimes. The concept of complicity by association was intended to reach persons who might not be held responsible under traditional criminal law. Article 1F(b) is of a different order and was designed for different purposes. It deals with ordinary, non-political crimes which are committed in the ordinary course of life in a society. In the absence of an international consensus on the seriousness of a crime, a court having to interpret the Convention will look to its domestic law, striving to reconcile it with that of other states so far as possible. It being established that the crimes covered by Article 1F(b) differ from those covered by 1F(a) and (c), it follows that a method of perpetration accepted with respect to one is not necessarily applicable to the others.

There was also an issue of judicial policy of the highest importance: it would be inadvisable to import into Article 1F(b) concepts borrowed from international instruments such as the *Rome Statute of the International Criminal Court*. International criminal law has developed in a particular, initially military, context, which has nothing to do with the context in which domestic law developed. The Rome Statute could not be transposed to domestic law. It deals with genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression. It is a complete criminal code which refers to

ou les règles de complicité du droit pénal international pour déterminer s’il y a «crime» au sens de l’alinéa 1Fb). Pour trancher cette question, il faut que l’on prenne garde de recourir aux arrêts qui ont été rendus sur la question de savoir s’il s’agissait d’un crime politique plutôt que d’un crime ordinaire.

L’opinion de la majorité selon laquelle les remarques, de toute évidence incidentes, du juge La Forest, dans *Ward*, relativement à la portée de l’alinéa 1Fb) ne sont pas déterminantes doit être retenue. L’opinion de la majorité selon laquelle le juge Bastarache, dans *Pushpanathan*, n’a pas voulu limiter aux personnes susceptibles d’extradition l’application de l’alinéa 1Fb) doit également être retenue. Les auteurs de la Convention ont employé des termes qui vont au-delà de la seule préoccupation d’extradition. Les signataires ont mis l’accent sur la «gravité» du crime et non pas sur le fait que ce crime puisse être susceptible de faire l’objet de procédures en extradition.

Le juge cesse d’être d’accord avec la majorité lorsqu’elle applique le concept de complicité par association indistinctement selon qu’il s’agisse des alinéas 1Fa) et c) ou selon qu’il s’agisse de l’alinéa 1Fb). Les alinéas 1Fa) et c) traitent d’activités extraordinaires, soit de crimes internationaux, dans le cas de l’alinéa 1Fa), ou d’agissements contraires à des normes internationales, dans le cas de l’alinéa 1Fc). Ce dernier alinéa traite d’agissements qui ne sont pas nécessairement des crimes. Le concept de complicité par association vise à atteindre des personnes qui pourraient ne pas être tenues responsables en vertu du droit pénal traditionnel. L’alinéa 1Fb) est d’un tout autre ordre et répond à des objectifs différents. Il traite des crimes ordinaires, des crimes de droit commun, qui sont commis dans le cours normal de la vie des sociétés. À défaut de consensus international sur le caractère grave d’un crime, le tribunal chargé d’interpréter la Convention s’inspirera de son droit national tout en s’efforçant, si cela est possible, de le réconcilier avec le droit d’autres États. Dès lors que les crimes visés par l’alinéa 1Fb) sont différents de ceux que visent les alinéas 1Fa) et c), il s’ensuit qu’un mode de perpétration accepté à l’égard des uns, ne l’est pas nécessairement à l’égard des autres.

Il existe également un argument de politique judiciaire qui est de la plus haute importance: il ne serait pas sage d’importer à l’alinéa 1Fb) des concepts empruntés d’instruments internationaux, dont le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Le droit pénal international s’est développé dans un contexte particulier, militaire au départ, qui n’a rien à voir avec le contexte dans lequel s’est développé le droit interne. Le Statut de Rome n’est pas transposable en droit interne. Il vise le crime de génocide, les crimes contre l’humanité, les crimes de guerre et le crime d’agression. Ce

traditional criminal law by default only: "failing that, general principles of law derived . . . from national laws of legal systems of the world." Article 1F(a) had now to be interpreted in light of this Statute. To say that the rules laid down by the statute apply also to crimes covered by Article 1F(b) would be to distort the provision and give it a scope not intended by the Convention signatories. Finally, it is implicit in the judgments rendered in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* and *Sivakumar*; in connection with Article 1F(a), that the test deriving from the concept of a "party to the action" in Canadian criminal law is not identical to that of "complicity by association" in refugee law.

The next question was whether, under Canadian law, appellant could be regarded as a person in respect of whom it is possible to have serious reasons for considering he committed crimes because he was a member of the organization which committed them. Canadian criminal law has long recognized that complicity is one means of committing crime. Aiding and abetting is an offence under the *Criminal Code*. It was not the Minister's position that appellant was a party to the offences committed by Ennahda, within the meaning of the *Criminal Code*. Since this issue was neither argued nor considered in the course of this litigation, the matter could properly have been referred back to the Minister to reassess appellant's case. This was, however, unnecessary in view of the conclusion with regard to Article 1F(c).

Turning to the issue of appellant's exclusion under Article 1F(c), it was established before the Refugee Division that Ennahda was a terrorist group within the meaning of a 1997 United Nations resolution on "Measures to Eliminate International Terrorism". Appellant admitted that he was still a member. Accordingly, it was open to the Refugee Division to conclude that there were serious reasons for considering appellant guilty by association of terrorist acts contrary to the principles of the United Nations and therefore excluded under Convention Article 1F(c).

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Charter of the International Military Tribunal, Annex of the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis*, 8 August 1945, 82 U.N.T.S. 279.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 21, 22 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 7), 83.18 (as enacted

Statut constitue un code pénal autonome qui ne renvoie que par défaut au droit pénal traditionnel: «à défaut, les principes généraux du droit dégagés [. . .] à partir des lois nationales représentant les différents systèmes juridiques du monde». L'alinéa 1Fa) doit désormais être interprété à la lumière de ce statut. Dire que les règles établies par le Statut s'appliquent également aux crimes visés par l'alinéa 1Fb), ce serait dénaturer la portée dudit alinéa et lui donner une ampleur que les signataires de la Convention n'ont jamais voulue. Enfin, il est implicite dans les décisions rendues dans *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*; *Ramirez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* et *Sivakumar*, dans le cadre de l'alinéa 1Fa), que le test qui découle du concept de «partie à l'action» en droit pénal canadien n'est pas le même que celui qui découle du concept de «complicité par association» en droit des réfugiés.

La question suivante est de savoir si, en droit canadien, l'appelant peut être reconnu comme une personne à l'égard de laquelle il est possible d'avoir des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis des crimes du fait qu'elle soit membre de l'organisation qui les a commis. Le droit pénal canadien reconnaît depuis toujours que la complicité est un mode de perpétration d'un crime. Le fait d'aider et d'encourager constitue une infraction en vertu du *Code criminel*. Le ministre ne croit pas que l'appelant était, au sens du *Code criminel*, partie aux infractions commises par le mouvement Ennahda. Comme cette question n'a été ni débattue ni examinée au cours du litige, il y a lieu de retourner l'affaire au ministre pour qu'il réévalue le cas de l'appelant. Cela sera toutefois inutile vu la conclusion eu égard à l'alinéa 1Fc).

En ce qui concerne l'exclusion de l'appelant en vertu de l'alinéa 1Fc), il a été établi, au cours de l'audition devant la section du statut que le mouvement Ennahda était un groupe terroriste au sens de la résolution adoptée le 16 janvier 1997 par les Nations Unies relativement aux «Mesures visant à éliminer le terrorisme international». L'appelant a admis qu'il était toujours membre du mouvement. Il était dès lors loisible à la section du statut de conclure qu'il y avait des raisons sérieuses de penser que l'appelant s'était rendu coupable, par association, d'activités terroristes contraires aux buts et principes des Nations Unies et que, par conséquent, il était exclu en vertu de l'alinéa 1Fc).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 21, 22 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 7), art. 83.18 (édicé par L.C. 2001, ch. 41, art. 4), 467.1 (édicé par L.C. 1997, ch. 23, art. 11).  
*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1Fb),

by S.C. 2001, c. 41, s. 4), 467.1 (as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 11).

*Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, s. 14.

*Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), 19 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83), 46 (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 35), 46.01(1)(e)(i) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9), 53 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12), 83(1) (as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73).

*Rome Statute of the International Criminal Court*, U.N. Doc. A/CONF. 183/9 (1998).

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

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865 (H.L.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.); *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39; [2003] F.C.J. No. 108 (QL); *B. Re.* [1997] E.W.J. No. 700 (C.A.); *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289 (Aust. F.C.).

## DISTINGUISHED:

*Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390; (2000), 190 D.L.R. (4th) 128; 10 Imm. L.R. (3d) 167; 260 N.R. 376 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117;

c).

*Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, L.C. 2000, ch. 24, art. 14.

*Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1), 19 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83), 46 (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 35), 46.01(1)e(i) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9), 53 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12), 83(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73).

*Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Doc. NU A/CONF. 183/9 (1998).

*Statut du Tribunal Militaire International, Annexe de l'Accord concernant la poursuite et le châtiement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe*, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433; (1993), 163 N.R. 197 (C.A.); *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865 (H.L.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (C.A.F.); *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39; [2003] A.C.F. n° 108 (QL); *B. Re.* [1997] E.W.J. No. 700 (C.A.); *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289 (F.C. Aust.).

## DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 390; (2000), 190 D.L.R. (4th) 128; 10 Imm. L.R. (3d) 167; 260 N.R. 376 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; (1993), 103 D.L.R. (4th) 1; 20 Imm. L.R. (2d) 85; 153 N.R. 321; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117;

226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh* (2002), 186 ALR 393 (Aust. H.C.); *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415 (1999); *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66; (2000), 183 D.L.R. (4th) 713; 179 F.T.R. 148; 3 Imm. L.R. (3d) 169; 252 N.R. 380 (C.A.); *R. v. Greyeyes*, [1997] 2 S.C.R. 825; (1997), 148 D.L.R. (4th) 634; [1997] 7 W.W.R. 426; 152 Sask. R. 294; 116 C.C.C. (3d) 334; 8 C.R. (5th) 308; *Preston v. The King*, [1949] S.C.R. 156; (1949), 93 C.C.C. 81; 7 C.R. 72; *Dunlop and Sylvester v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 881; (1979), 99 D.L.R. (3d) 302; [1979] 4 W.W.R. 599; 47 C.C.C. (2d) 93; 8 C.R. (3d) 349; 27 N.R. 153.

## REFERRED TO:

*Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] F.C.J. No. 1037 (T.D.) (QL); *Malouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (F.C.A.); *Brzezinski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 525; (1998), 148 F.T.R. 196 (T.D.); *R. v. Kirkness*, [1990] 3 S.C.R. 74; (1990), 69 Man. R. (2d) 81; 60 C.C.C. (3d) 97; 1 C.R. (4th) 91; 116 N.R. 81.

## AUTHORS CITED

Bassiouni, M. C. *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Bassiouni, M. C. *International Criminal Law*, 2nd ed. Vol. 1, New York: Transnational Publishers, 1999.

Bliss, Michael. "‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses" (2000), 12 *International Journal of Refugee Law*, Special Supplementary Issue on Exclusion.

Gilbert, Geoff. "Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses" online: <http://www.unhcr.ch> (2001).

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

Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.

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

Institut international des droits de l’homme. *La*

226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh* (2002) 186 ALR 393 (H.C. Aust.); *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415 (1999); *Ramirez c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306; (1992), 89 D.L.R. (4th) 173; 135 N.R. 390 (C.A.); *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298; (1993), 107 D.L.R. (4th) 424; 21 Imm. L.R. (2d) 221; 159 N.R. 210 (C.A.); *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66; (2000), 183 D.L.R. (4th) 713; 179 F.T.R. 148; 3 Imm. L.R. (3d) 169; 252 N.R. 380 (C.A.); *R. c. Greyeyes*, [1997] 2 R.C.S. 825; (1997), 148 D.L.R. (4th) 634; [1997] 7 W.W.R. 426; 152 Sask. R. 294; 116 C.C.C. (3d) 334; 8 C.R. (5th) 308; *Preston v. The King*, [1949] R.C.S. 156; (1949), 93 C.C.C. 81; 7 C.R. 72; *Dunlop et Sylvester c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 881; (1979), 99 D.L.R. (3d) 302; [1979] 4 W.W.R. 599; 47 C.C.C. (2d) 93; 8 C.R. (3d) 349; 27 N.R. 153.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1037 (C.F. 1<sup>o</sup> inst.) (QL); *Malouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (C.A.F.); *Brzezinski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 4 C.F. 525; (1998), 148 F.T.R. 196 (T.D.); *R. c. Kirkness*, [1990] 3 R.C.S. 74; (1990), 69 Man. R. (2d) 81; 60 C.C.C. (3d) 97; 1 C.R. (4th) 91; 116 N.R. 81.

## DOCTRINE

Bassiouni, M. C. *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Bassiouni, M. C. *International Criminal Law*, 2nd ed. Vol. 1, New York: Transnational Publishers, 1999.

Bliss, Michael. "‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses" (2000), 12 *International Journal of Refugee Law*, Special Supplementary Issue on Exclusion.

Gilbert, Geoff. "Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses" online: <http://www.unhcr.ch> (2001).

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

Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.

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

Institut international des droits de l’homme. *La*

*Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: Bilan et Perspectives.* Bruxelles, 2001.

*International Journal of Refugee Law.* Vol. 12, Supplement 1 "Exclusion from Protection" Oxford University Press, 2000.

Rose, V. Gordon. *Parties to an Offence.* Toronto: Carswell, 1982.

United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees,* Geneva, reedited January 1992.

Takkenberg, Alex and Christopher C. Tahbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees,* Vol. 1-3, Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.

van Krieken, Peter J. *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause.* Cambridge: T.M.C. Asser Press, 1999.

APPEAL from a Trial Division decision ([2002] 1 F.C. 559; (2001), 211 F.T.R. 219) dismissing an application for judicial review of an Immigration and Refugee Board decision (*V.C.F. (Re)*, [2000] C.R.D.D. No. 7 (QL)) that appellant was excluded from Convention refugee status for having committed a serious non-political crime and as guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

*Daniel Paquin* for appellant.  
*Normand Lemyre* and *François Joyal* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

*Alarie Legault Beauchemin Paquin Jobin Brisson & Philpot*, Montréal, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

*Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: Bilan et Perspectives.* Bruxelles, 2001.

*International Journal of Refugee Law.* Vol. 12, Supplement 1 «Exclusion from Protection» Oxford University Press, 2000.

Nations Unies. Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.* Genève, réédition janvier 1992.

Rose, V. Gordon. *Parties to an Offence.* Toronto: Carswell, 1982.

Takkenberg, Alex and Christopher C. Tahbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees,* Vol. 1-3, Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.

van Krieken, Peter J. *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause.* Cambridge: T.M.C. Asser Press, 1999.

APPEL d'une décision rendue par la Section de première instance ([2002] 1 C.F. 559; (2001), 211 F.T.R. 219) qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision rendue par la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (*V.C.F. (Re)*, [2000] D.S.S.R. n° 7 (QL)) selon laquelle l'appelant était exclu du statut de réfugié au sens de la Convention pour avoir commis un crime grave de droit commun et de s'être rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

*Daniel Paquin* pour l'appellant.  
*Normand Lemyre* et *François Joyal* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Alarie Legault Beauchemin Paquin Jobin Brisson & Philpot*, Montréal, pour l'appellant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

[1] NADON J.A.: This is an appeal pursuant to subsection 83(1) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 73] of the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2 (the Act) from a judgment of Tremblay-Lamer J., ([2002] 1 F.C. 559 (T.D.)), which dismissed the appellant's application for judicial review of a decision by the Immigration and Refugee Board [*V.C.F. (Re)*, [2000] C.R.D.D. No. 7 (QL) (the Refugee Division) on January 27, 2000.

[2] The Refugee Division concluded that the appellant was not a refugee within the meaning of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 (the Convention), on the ground that he should be excluded because of the provisions of Article 1F(b) and (c), which states the following:

#### ARTICLE 1

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

...

(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.

[3] The main issue raised by the appeal at bar is as to the interpretation of Article 1F(b) of the Convention. It took the form of two questions certified by the judge, namely [at paragraph 160]:

Are the rules laid down by the Federal Court of Appeal in *Sivakumar v. Canada*, [1994] 1 F.C. 433, on complicity by association for purposes of implementing Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, applicable for purposes of an exclusion under Article 1F(b) of the said Convention?

If so, can a refugee status claimant's association with an organization responsible for perpetrating "serious non-political crimes" within the meaning of that expression in Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, entail the complicity of the

[1] LE JUGE NADON, J.C.A.: Il s'agit d'un appel en vertu du paragraphe 83(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 73] de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2 (la Loi), d'une décision de M<sup>me</sup> le juge Tremblay-Lamer, ([2002] 1 C.F. 559 (1<sup>re</sup> inst.)), qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'appelant à l'encontre d'une décision rendue le 27 janvier 2000 par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié [*V.C.F. (Re)*, [2000] D.S.S.V.R. n° 7 (QL)] (la section du statut).

[2] La section du statut a conclu que l'appelant n'était pas un réfugié au sens de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6] (la Convention), au motif qu'il devait en être exclu en raison de l'application des sections Fb) et Fc) de l'article premier, qui prévoient ce qui suit:

#### ARTICLE PREMIER

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

[. . .]

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'elle se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[3] La question principale soulevée par le présent appel concerne l'interprétation de la section Fb) de l'article premier de la Convention. Elle a pris la forme de deux questions certifiées par la juge, à savoir [au paragraphe 160]:

Les principes énoncés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Sivakumar c. Canada*, [1994] 1 C.F. 433 quant à la complicité par association pour les fins de l'application de la section Fa) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* sont-ils applicables aux fins d'une exclusion en vertu de la section Fb) de l'article premier de cette même Convention?

Dans l'affirmative, l'association d'un revendicateur du statut de réfugié avec une organisation responsable de la perpétration de «crimes graves de droit commun» au sens de cette expression figurant à la section Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au*

claimant for purposes of applying the said provision simply because he knowingly tolerated such crimes, whether committed during or before his association with the organization in question?

In particular, the question is whether the rules laid down by this Court in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.), on complicity by association for purposes of implementing Article 1F(a) of the Convention, are applicable in connection with an exclusion under Article 1F(b).

Version of facts presented to Refugee Division by appellant

[4] A brief summary of the version of the facts presented by the appellant will be helpful in understanding the Refugee Division's decision, and consequently the judgment by the Trial Judge.

[5] The appellant, a citizen of Tunisia, was born at Gabès on August 29, 1957. In October 1978 or October 1979 (depending on whether one looks at the Personal Information Form (the PIF) which he completed and signed on October 12, 1992, or that completed and signed on May 21, 1996), he began his study of physics and chemistry at the Faculty of Science of the University of Tunis.

[6] In 1980 the appellant became a sympathizer of the Mouvement de la tendance islamique (the MTI), which officially came into existence in May 1981, when a founding committee of 23 individuals announced its creation at a press conference and published a statement of its political platform.

[7] In June 1981, the appellant gave up his studies because of problems with the police authorities occasioned by his militancy within the MTI, and because he lost his scholarship due to unsatisfactory academic results.

[8] Consequently, in November 1981, he returned to Gabès, where he found work with the Société Arabe des

*statut de réfugié*, peut-elle emporter complicité de ce revendicateur pour les fins de l'application de cette même disposition, du simple fait qu'il a sciemment toléré ces crimes, que ceux-ci aient été commis pendant ou avant son association avec l'organisation en cause?

Plus particulièrement, il s'agit de déterminer si les principes énoncés par cette Cour dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), relativement à la complicité par association pour les fins de l'application de la section Fa) de l'article premier de la Convention, sont applicables dans le cadre d'une exclusion sous la section Fb) de l'article premier.

La version des faits présentée par l'appellant devant la section du statut

[4] Un bref résumé de la version des faits présentée par l'appellant sera utile pour comprendre la décision de la section du statut et, par conséquent, celle de la juge de première instance.

[5] L'appellant, un citoyen de la Tunisie, est né le 29 août 1957 à Gabès. En octobre 1978 ou en octobre 1979 (suivant le formulaire de renseignements personnels (le FRP) qu'il a complété et signé le 12 octobre 1992 ou suivant celui complété et signé le 21 mai 1996), il commence des études en physique et en chimie à la faculté des sciences de l'Université de Tunis.

[6] À compter de 1980, l'appellant devient un sympathisant du Mouvement de la tendance islamique (le MTI), dont l'existence officielle verra le jour en mai 1981, lorsqu'un comité constitutif de 25 personnes annoncera sa création par voie de conférence de presse et publiera l'énoncé de sa plate-forme politique.

[7] En juin 1981, l'appellant cesse ses études en raison de problèmes avec les autorités policières causés par son militantisme au sein du MTI, et parce qu'il n'a plus droit à une bourse d'études vu des résultats académiques insatisfaisants.

[8] Par conséquent, en novembre 1981, il retourne à Gabès où il trouve un travail auprès de la Société Arabe

Engrais Phosphatés et Azotés (the Société). At the end of 1982, the appellant became involved in the union known as the Union générale des travailleurs tunisiens (the Union), and became the Union's secretary general at the Société's Plant 2 in January 1988.

[9] In January 1988, he became a member of the MTI (in the PIF which he completed and signed on October 12, 1992, the appellant said he became a member of the MTI in 1980). In December 1988 or January 1989, the MTI changed its name to "Ennahda", when the Tunisian government adopted legislation prohibiting political parties using any reference to concepts such as race, language, religion or even a region in their names.

[10] In fall 1990, the appellant took over responsibility for the political bureau of Ennahda in Gabès because the executive office of the organization was dismembered by arrests of members of its leadership. The appellant then became responsible for the executive committee until late 1991.

[11] On April 9, 1991, the Tunisian police carried out a search at his residence. When he was told of this police action, the appellant ceased working for the Société and began living in hiding. He fled to Gabès until October 30, 1991, and stayed with friends and members of his family. He later left Gabès and fled to Kébili, and then ceased his activities for Ennahda.

[12] In February 1992, an examining magistrate in Gabès summoned the appellant for trial together with 143 co-accused, associated directly or indirectly with Ennahda. On May 20, 1992, after he left Tunisia, he was sentenced *in absentia* to 21½ years in prison by the Gabès Appeal Court. The sentence was broken down as follows:

- 8 years' imprisonment for membership in a criminal association;
- 8 years for supporting such an association;
- 2 years for participating in an unauthorized organization;

des Engrais Phosphatés et Azotés (la Société). À la fin de 1982, l'appelant s'implique dans le syndicat Union générale des travailleurs tunisiens (le syndicat) et devient le secrétaire général du syndicat de base à l'usine 2 de la Société en janvier 1988.

[9] En janvier 1988, il devient membre du MTI (dans le FRP qu'il a complété et signé le 12 octobre 1992, l'appelant a déclaré qu'il était devenu membre du MTI en 1980). En décembre 1988 ou janvier 1989, le MTI change son nom pour celui d'Ennahda suite à l'adoption par le gouvernement tunisien d'une loi interdisant aux partis politiques d'utiliser dans leur dénomination sociale toute référence à des concepts tels que la race, la langue, la religion ou même une région.

[10] À l'automne 1990, l'appelant prend la responsabilité du bureau politique de l'Ennahda à Gabès en raison du démantèlement du bureau exécutif de l'organisation suite à des arrestations parmi les membres de sa direction. L'appelant devient alors le responsable du comité exécutif jusqu'à la fin de 1991.

[11] Le 9 avril 1991, la police tunisienne effectue une perquisition à son domicile. Informé de cette action policière, l'appelant cesse de travailler à la Société et commence à vivre dans la clandestinité. Il se réfugie à Gabès jusqu'au 30 octobre 1991 chez des amis et chez des membres de sa famille. Par la suite, il quitte Gabès pour se réfugier à Kébili et cesse dès lors ses activités au sein de l'Ennahda.

[12] En février 1992, un juge d'instruction de Gabès cite l'appelant à procès, ainsi que 143 co-accusés liés de près ou de loin à l'Ennahda. Le 20 mai 1992, après son départ de la Tunisie, il sera condamné par contumace à 21 ans et demi de prison par la Cour d'appel de Gabès. La condamnation se détaille comme suit:

- 8 ans de prison pour appartenance à une association de malfaiteurs;
- 8 ans pour soutien à une telle association;
- 2 ans pour participation à une organisation non autorisée;

- 2 years for manufacturing explosives;
  - 1 year for possession of weapons without a licence;
  - 4 months for carrying weapons without a licence; and
  - 2 months for collecting money without authorization.
- 2 ans pour fabrication d'explosifs;
  - 1 an pour détention d'armes sans permis;
  - 4 mois pour port d'armes sans permis; et
  - 2 mois pour collecte de fonds sans autorisation.

[13] On March 10, 1992, the appellant left Tunisia to come to Canada. After spending two weeks in Libya, he headed for the Sudan, where he lived until April 20, 1992. He then returned to Libya, which he left for Austria on June 16, 1992. After a few days in Austria, he arrived in Germany in late June 1992, and claimed refugee status. On October 2, 1992, even before a decision was made on his refugee status application, he left Germany for Canada and claimed refugee status on arrival.

[13] Le 10 mars 1992, l'appellant quitte la Tunisie afin de venir au Canada. Après un séjour de deux semaines en Libye, il se dirige vers le Soudan, où il réside jusqu'au 20 avril 1992. Il retourne dès lors en Libye, qu'il quitte le 16 juin 1992 à destination de l'Autriche. Après quelques jours en Autriche, il arrive en Allemagne à la fin de juin 1992, où il revendique le statut de réfugié. Le 2 octobre 1992, avant même qu'une décision ne soit rendue sur sa demande de statut de réfugié, il quitte l'Allemagne pour le Canada, où il revendique le statut de réfugié dès son arrivée.

#### Refugee Division's first decision

[14] On June 30, 1994, the Refugee Division dismissed the appellant's refugee application on the ground that there was no basis for his fear of persecution if he returned to Tunisia. The appellant was not satisfied with this decision and filed an application for judicial review in the Trial Division, which on July 6, 1995 [*Zrig v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] F.C.J. No. 1037 (T.D.) (QL)], allowed his application for judicial review because the Refugee Division had ignored a large part of the evidence regarding the general human rights situation in Tunisia.

#### La première décision de la section du statut

[14] Le 30 juin 1994, la section du statut rejetait la demande de réfugié de l'appelant, au motif que sa crainte de persécution, advenant son retour en Tunisie, n'était pas bien fondée. L'appelant, non satisfait de cette décision, déposa une demande de contrôle judiciaire auprès de la Section de première instance qui, le 6 juillet 1995 [*Zrig c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1037 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)], accueillit sa demande de contrôle judiciaire parce que la section du statut avait ignoré une partie importante de la preuve concernant la situation générale des droits humains en Tunisie.

[15] Consequently, the case was referred back to a panel of different members of the Refugee Division for rehearing.

[15] Par conséquent, l'affaire fut renvoyée devant un panel de la section du statut, différemment constitué, pour une nouvelle audition.

#### Refugee Division's second decision

[16] The rehearing before the Refugee Division stretched over 64 days, between May 15, 1996 and May 21, 1999. During the course of the hearing 1,422 exhibits were filed, that is nearly 2,000 documents representing many tens of thousands of pages. The Refugee Division heard 12 witnesses, 6 expert witnesses and 5 ordinary witnesses.

#### La deuxième décision de la section du statut

[16] Cette nouvelle audition devant la section du statut s'est échelonnée sur une période de 64 jours, entre le 15 mai 1996 et le 21 mai 1999. Durant le cours de l'audition, 1 422 pièces furent produites, soit près de 2 000 documents représentant plusieurs dizaines de milliers de pages. La Section du statut a entendu douze témoins, soit six témoins experts et cinq témoins ordinaires.

[17] In its decision of January 27, 2000, the Refugee Division came to the following conclusions:

(i) the appellant's fear of being persecuted for his political opinions was valid, since there can be no doubt that if he returned to Tunisia he would be imprisoned, tortured or killed;

(ii) in view of his involvement and his position as a leader in MTI/Ennahda, there are serious reasons for considering that the appellant was an accomplice in the commission of 12 serious non-political crimes;

(iii) in view of his involvement and his position as a leader in MTI/Ennahda, there are serious reasons for considering that the appellant was guilty as an accomplice "of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations";

(iv) as Article 1F(b) and (c) applies, the appellant must be excluded from the definition of a refugee, despite the existence of a reasonable fear of persecution.

[18] In concluding that the appellant should be excluded from the definition of a refugee, the Refugee Division painstakingly reviewed the considerable evidence that was before it. In particular, the Refugee Division dwelt at length on MTI/Ennahda and its leader, Rached Ghannouchi, in an effort to understand the purposes, aims and activities of the movement and its leader. Based on this evidence, the Refugee Division noted the following facts.

[19] MTI/Ennahda is a movement which supports the use of violence: it is composed of an armed branch which uses terrorist methods and is financed by several countries and movements. This branch of the movement is involved in assassinations and bombings. The movement, which exists in over 70 countries, is also involved in weapons trafficking and the financing of Algerian fundamentalists, including the Front Islamique du Salut (the FIS). The ultimate aim of the movement is the Islamization of the state, that is, the creation of an Islamic state in Tunisia.

[17] Dans sa décision du 27 janvier 2000, la section du statut en arrive aux conclusions suivantes:

(i) La crainte de l'appellant d'être persécuté en raison de ses opinions politiques est bien fondée, puisqu'il ne peut faire de doute qu'advenant son retour en Tunisie, il sera emprisonné, torturé, ou tué.

(ii) Compte tenu de son implication et de son rôle de dirigeant au sein du MTI/Ennahda, il existe des raisons sérieuses de penser que l'appellant a commis, à titre de complice, 12 crimes graves de droit commun.

(iii) Compte tenu de son implication et de son rôle de dirigeant au sein du MTI/Ennahda, il existe des raisons sérieuses de penser que l'appellant, à titre de complice, s'est rendu coupable «d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies».

(iv) Nonobstant l'existence d'une crainte raisonnable de persécution, l'appellant doit être exclu de la définition de réfugié, vu l'application des sections 1F(b) et 1F(c) de l'article premier de la Convention.

[18] Pour en arriver à conclure que l'appellant devait être exclu de la définition de réfugié, la section du statut a examiné de façon minutieuse la preuve considérable qui était devant elle. Plus particulièrement, la section du statut s'est longuement attardée sur le MTI/Ennahda et sur son leader, Rached Ghannouchi, pour tenter de comprendre quels étaient les buts, les objectifs et les activités du mouvement et de son leader. S'appuyant sur cette preuve, la section du statut a constaté les faits suivants.

[19] Le MTI/Ennahda est un mouvement qui prône l'usage de la violence; il est composé d'une branche armée qui utilise des méthodes terroristes et qui est financée par plusieurs pays et mouvements. Cette branche du mouvement est impliquée dans des assassinats et des attentats à la bombe. Le mouvement, qui est présent dans plus de 70 pays, est aussi impliqué dans le trafic d'armes et dans le financement d'intégristes algériens, dont le Front Islamique du Salut (le FIS). L'objectif ultime du mouvement est l'islamisation de l'État, c'est-à-dire l'instauration d'un État islamique en Tunisie.

[20] The leader of the movement, Rached Ghannouchi, a terrorist who is an integral part of the international Islamist movement, is regarded by some sources as one of the masterminds of terrorism. Mr. Ghannouchi has called for violence against the U.S. and threatened to destroy its interests in the Arab world. He has also demanded the destruction of the state of Israel.

[20] Le leader du mouvement, Rached Ghannouchi, un terroriste faisant partie intégrante de l'internationale islamiste, est considéré par certaines sources comme étant l'un des maîtres à penser du terrorisme. M. Ghannouchi a fait un appel à la violence contre les États-Unis et a menacé de détruire leurs intérêts dans le monde arabe. En outre, il a demandé la destruction de l'État d'Israël.

[21] MTI/Ennahda committed 12 crimes which may be described as serious non-political crimes, namely:

[21] Le MTI/Ennahda a commis 12 crimes pouvant être qualifiés de crimes graves de droit commun, à savoir:

- (i) bombing attacks in France in 1986;
- (ii) bombing attacks at Sousse and Monastir in 1987;
- (iii) automobile fires in 1987 and 1990;
- (iv) throwing acid in people's faces in 1987;
- (v) conspiracies to assassinate leading persons in the Tunisian government in 1990, 1991 and 1992;
- (vi) conspiracy to overthrow the former Tunisian President Habib Bourguiba by force in 1987;
- (vii) physical attacks in schools and universities from 1989 to 1991;
- (viii) the use of Molotov cocktails in 1987, 1990 and 1991;
- (ix) arson at Bab Souika in February 1991;
- (x) attempting to set fire to a university building in 1991;
- (xi) threatening letters in 1991 and 1992; and
- (xii) weapons trafficking from 1987 onwards.

- (i) attentats à la bombe en France en 1986;
- (ii) attentats à la bombe à Sousse et à Monastir en 1987;
- (iii) des incendies de voitures en 1987 et 1990;
- (iv) de l'acide projeté au visage d'individus en 1987;
- (v) complots en vue d'assassiner des personnalités du gouvernement tunisien en 1990, 1991, et 1992;
- (vi) complot en vue de déposer par les armes l'ancien président tunisien Habib Bourguiba en 1987;
- (vii) agressions physiques dans les lycées et universités, de 1989 à 1991;
- (viii) l'utilisation de cocktails Molotov en 1987, 1990 et 1991;
- (ix) incendie criminel de Bab Souika en février 1991;
- (x) tentative d'incendie d'un édifice universitaire en 1991;
- (xi) des lettres de menace en 1991 et 1992; et
- (xii) le trafic d'armes à compter de 1987.

[22] In its conclusion that the appellant should be held responsible as an accomplice for the crimes attributed to MTI/Ennahda, the Refugee Division relied in particular on the following facts:

[22] Relativement à sa conclusion que l'appelant devait être tenu responsable, à titre de complice, des crimes imputés au MTI/Ennahda, la section du statut s'est fondée plus particulièrement sur les faits suivants:

- the appellant became a sympathizer of the MTI in 1980: he attended MTI meetings at the university; from 1983 to December 1990 he was part of an educational

- L'appelant est devenu sympathisant du MTI à compter de 1980; il a assisté à des réunions du MTI à l'Université. De 1983 à décembre 1990, il a fait partie

MTI cell, in which he studied the ideology of the movement; until 1988 he attended MTI general meetings;

- he became an MTI member in 1988; the appellant stated at the hearing that in order to become a member he had to have complete belief in the MTI and take an oath to the leaders and the movement;

- in the PIF which he completed and signed on October 12, 1992, the appellant said he became a member of the MTI in 1980;

- the appellant was kept in hiding by the movement to ensure control in the event the situation required it; the command structure was clandestine; this is what accounted for the appellant taking no part in the "public" activities of MTI/Ennahda;

- from January to May 1988, the appellant was on the MTI cultural committee in Gabès, and from June 1988 to December 1990, he was part of the union committee in Gabès; these committees reported to the Gabès regional executive office; between 1988 and November 1990, he took part in clandestine MTI/Ennahda meetings where internal problems of the movement, among other things, were dealt with; the appellant said that during these clandestine meetings he read a number of documents produced by his leader Rached Ghannouchi;

- in 1989, the appellant was selected by the leaders in the Gabès executive office to be a member of the committee organizing the elections of April 2, 1989, in the region; meetings were secret and the appellant worked clandestinely; his activities involved programming the electoral campaign, providing guidance in speeches, drafting pamphlets and putting out propaganda for the five independent candidates entered on the electoral list in the region: one candidate was Rached Ghannouchi's brother; during this period the appellant prepared several press releases for MTI/Ennahda;

- following a wave of arrests of Ennahda leaders in late 1990, the executive office became the political office; the leadership asked the appellant to be responsible for

d'une cellule éducative du MTI, où il a étudié l'idéologie du mouvement. Jusqu'en 1988, il a assisté aux réunions générales du MTI.

- Il est devenu membre du MTI en 1988; l'appelant a déclaré lors de l'audition que, pour devenir membre, il devait avoir une conviction totale au MTI et prêter serment aux dirigeants et au mouvement.

- Dans le FRP qu'il a complété et signé le 12 octobre 1992, l'appelant a déclaré être devenu membre du MTI en 1980.

- L'appelant a été gardé au secret par le mouvement afin d'en assurer la responsabilité advenant le cas où la situation l'exigerait. Il s'agit d'une structure de commandement clandestine. C'est dans cette optique que l'appelant n'a point participé aux activités dites publiques du MTI/Ennahda.

- De janvier à mai 1988, l'appelant a fait partie du comité culturel du MTI à Gabès et de juin 1988 à décembre 1990, il a fait partie du comité syndical à Gabès. Ces comités relevaient du bureau exécutif régional de Gabès. Entre 1988 et novembre 1990, il a participé à des réunions clandestines du MTI/Ennahda où l'on a traité, entre autres, des problèmes internes du mouvement. L'appelant a précisé avoir lu, durant le cours de ces réunions clandestines, un bon nombre d'écrits émanant de son chef, Rached Ghannouchi.

- En 1989, l'appelant a été choisi par la direction du bureau exécutif de Gabès afin de faire partie du comité d'organisation des élections du 2 avril 1989 dans la région. Les réunions étant secrètes, l'appelant a travaillé dans la clandestinité. Ses activités consistaient à programmer la campagne électorale, orienter les discours, rédiger des pamphlets et faire la propagande pour les cinq candidats indépendants inscrits sur la liste électorale de la région; l'un des candidats était le frère de Rached Ghannouchi. Au cours de cette période, l'appelant a rédigé divers communiqués au nom du MTI/Ennahda.

- Suite à la vague d'arrestations au sein de la direction d'Ennahda à la fin 1990, le bureau exécutif est devenu le bureau politique. La direction a demandé à l'appelant

this from November or December 1990 onwards; the appellant was at the highest leadership level in Gabès and so was part of the movement's leadership at a very high level;

- between December 1990 and October 30, 1991, the appellant supervised the meetings of members of the Gabès political office; at those meetings he explained to members the directives and positions taken by the movement regarding events in Tunisia and elsewhere in the world; at that time, the appellant received his instructions and information from the central headquarters of Ennahda in Tunis, through telephone communications or in person; the appellant also prepared pamphlets for the movement;

- in his testimony the appellant stated: [TRANSLATION] "I do not think—I do not imagine anything could happen inside Ennahda that I am not aware of, that I was not aware of";

- the appellant had contacts with the members of Rached Ghannouchi's family: he organized the Tunisian electoral campaign of Khaled Ghannouchi, Rached Ghannouchi's brother; he had contacts with Rached Ghannouchi's daughter in Canada; he had telephone discussions with a nephew of Ghannouchi, Souhaïel, who was living in the U.S.; Rached Ghannouchi himself was to come and testify in the appellant's case at the latter's request;

- on November 26, 1998 the appellant was still a member of Ennahda and Rached Ghannouchi was still its president.

[23] The Refugee Division also found that the appellant completely lacked sincerity and honesty. In its view, he tried to minimize his role in MTI/Ennahda and his knowledge of the violence promoted by the movement. Clearly the appellant could not be regarded as an ordinary member. The appellant was accepted by the movement as a member and he chose, as he was advised to do, to live in hiding and not attract any public attention. In the view of the Refugee Division, the appellant was part of the movement's clandestine command structure. As the person in charge of the Gabès political office, he could take decisions of importance for

d'en prendre la responsabilité à compter de novembre ou décembre 1990. L'appelant était au niveau hiérarchique le plus haut à Gabès et, en fait, faisait ainsi partie de la direction de ce mouvement à un niveau très élevé.

- Entre décembre 1990 et le 30 octobre 1991, l'appelant a supervisé les réunions des membres du bureau politique de Gabès. Lors de ces réunions, il a expliqué aux membres les directives et les prises de position du mouvement concernant les événements en Tunisie et ailleurs dans le monde. À cette époque, l'appelant recevait ses instructions et ses informations de la direction centrale de l'Ennahda à Tunis, via des communications téléphoniques ou en personne. L'appelant rédigeait également des tracts pour le mouvement.

- Lors de son témoignage, l'appelant a déclaré: «je ne pense pas, je n'imagine pas qu'il puisse arriver des choses à l'intérieur de l'Ennahda dont je ne suis pas au courant, dont je n'étais pas au courant».

- L'appelant a eu des contacts avec les membres de la famille de Rached Ghannouchi: organisation en Tunisie de la campagne électorale de Khaled Ghannouchi, frère de Rached Ghannouchi; il avait des contacts au Canada avec la fille de Rached Ghannouchi; il avait des discussions téléphoniques avec un neveu de Ghannouchi, Souhaïel, qui vivait aux États-Unis; Rached Ghannouchi lui-même devait venir témoigner dans le dossier de l'appelant, à la demande de ce dernier.

- En date du 26 novembre 1998, l'appelant était toujours membre de l'Ennahda et Rached Ghannouchi en était toujours le président.

[23] La section du statut a, de plus, conclu à un manque total de sincérité et d'honnêteté de la part de l'appelant. À son avis, ce dernier avait tenté de minimiser son rôle au sein du MTI/Ennahda et sa connaissance de la violence préconisée par le mouvement. De toute évidence, l'appelant ne pouvait être considéré comme un simple membre. L'appelant fut accepté comme membre par le mouvement et il a choisi, comme on le lui avait conseillé, de vivre dans la clandestinité et de ne pas s'afficher publiquement. Selon la section du statut, l'appelant faisait partie de la structure du commandement clandestin du mouvement.

the movement.

[24] Notwithstanding the fact that the appellant testified that he had no knowledge of the serious non-political crimes committed by MTI/Ennahda, the Refugee Division concluded, at paragraphs 354-359 of its decision, that he was responsible for those crimes as an accomplice:

It is plain from the evidence that not only was and is the claimant a member of MTI/Ennahda, but he has held important offices within that movement. Given the claimant's important role within MTI/Ennahda, the tribunal concludes that he was aware of the crimes committed by the organization, and accordingly that he shared the aims and goals of his movement in the perpetration of those crimes. On this point, the tribunal refers to the numerous acts of violence, the serious non-political crimes, committed by MTI/Ennahda and enumerated earlier: *inter alia*, the use of Molotov cocktails by the members; the acid thrown in the faces of academics, but also of judges in Tunisian and Algeria; physical assaults in the secondary schools and universities; threatening letters; cars set on fire; the plot to assassinate figures in the Tunisian government; the attempted fire-settings in the faculties; the bombings, including the one at Sousse and Monastir on August 2, 1987; the arson at Bab Souika in February 1991, where a man died; the terrorist attacks, including the bombing in France in 1986; the arms trafficking in Europe, which had started by 1987; and the plot to overthrow the former Tunisian President Habib Bourguiba by arms, which went on from 1986 to November 1987.

None of these crimes can be characterized as political, that is, as having a realistic political objective since the means used were disproportionate to the end. On this point, we quote the following passage from *Gil v. Canada* [1995] 1 F.C. 508, at page 509:

The political element should in principle outweigh the common law character of the offence, which may not be the case if the acts committed are grossly disproportionate to the objective, or are of an atrocious or barbarous nature.

Several of these acts may easily be described as atrocious or barbarous. We are thinking of the acid thrown in people's faces, the Bab Souika attack in which a watchman was burned alive, and the terrorist attack at Sousse and Monastir in which thirteen people, civilians, were injured.

Comme responsable du bureau politique de Gabès, il pouvait prendre des décisions d'importance pour le mouvement.

[24] Nonobstant le fait que l'appelant a témoigné n'avoir eu aucune connaissance des crimes graves de droit commun commis par le MTI/Ennahda, la section du statut, aux paragraphes 354 à 359 de sa décision, conclut qu'il est responsable, à titre de complice, de ces crimes:

Il ressort de la preuve que non seulement le revendicateur était et est un membre du MTI/Ennahda, mais qu'il a occupé des fonctions importantes au sein de ce mouvement. Vu le rôle important du revendicateur au sein du MTI/Ennahda, le tribunal conclut qu'il était au courant des crimes commis par l'organisation et par le fait même qu'il partageait les fins et buts poursuivis par son mouvement dans la perpétration de ces crimes. À cet effet, le tribunal fait référence aux nombreux actes de violence, aux crimes graves de droit commun, commis par le MTI/Ennahda et énumérés précédemment soient, entre autres: l'utilisation de cocktails molotov par les membres; l'acide projeté aux visages d'universitaires, mais également aux magistrats en Tunisie et en Algérie; les agressions physiques dans les lycées et les universités; les lettres de menace; les incendies de voitures; le complot en vue d'assassiner des personnalités du gouvernement tunisien; les tentatives d'incendie dans les facultés; les attentats à la bombe dont celui de Sousse et Monastir du 2 août 1987; l'incendie criminel de Bab Souika en février 1991 où il y a eu mort d'homme; les attaques terroristes dont l'attentat à la bombe survenu en France en 1986; le trafic d'armes en Europe, déjà à compter de 1987 et le complot en vue de déposer par les armes l'ancien président tunisien Habib Bourguiba, complot qui s'est échelonné de 1986 à novembre 1987.

Aucun de ces crimes ne peut être qualifié de politique, c'est-à-dire ayant un objectif politique réaliste puisque les moyens utilisés sont disproportionnés à la fin recherchée. À cet effet, nous citons le passage suivant de la décision *Gil c. Canada* [1995] 1 C.F. 508, à la page 509:

«L'élément politique doit en principe avoir prépondérance sur le caractère de droit commun de l'infraction, ce qui risque de ne pas être le cas lorsque les actes commis sont complètement disproportionnés par rapport à l'objectif visé, ou lorsqu'ils sont de nature atroce ou barbare.»

Plusieurs de ces actes peuvent facilement être qualifiés d'atrocies ou de barbares. Nous pensons à l'acide projeté aux visages des gens, l'attaque de Bab Souika où un vigile fut brûlé vif et l'attentat terroriste de Sousse et Monastir où 13 personnes, des civils, furent blessés.

We consider it to be important to recall that the claimant never left MTI/Ennahda, even when he could easily have done so. On the contrary: he continued to occupy positions as [leader] in the movement. In fact, not once during the hearing did the claimant dissociate himself from MTI/Ennahda and/or from its leader Rached Ghannouchi.

Consequently, in accordance with *Gil, Malouf, Moreno, Ramirez, Sivakumar, Bazargan* and *Pushpanathan*, the tribunal has serious reasons to believe that the claimant has, as an accomplice, committed serious non-political offences, being the ones enumerated earlier, having regard to his involvement and his role as leader within MTI/Ennahda. In fact, the tribunal is of the opinion that the claimant's mere membership in MTI/Ennahda is sufficient, since, as we noted earlier, that movement was principally directed to a limited, brutal purpose. The tribunal places the claimant's membership in MTI/Ennahda as starting in 1983 when he was part of the MTI educational cell, where he studied the movement's ideology. As well, at that time, he attended the movement's general meetings. And earlier, that is, starting in 1980, he attended MTI meetings at the University as a sympathizer.

Accordingly, from 1983 to October 1992, the date he arrived in Canada, the claimant has been responsible, as an accomplice, for serious non-political crimes committed by MTI/Ennahda.

[25] This is why the Refugee Division concluded that the appellant should be excluded from the definition of a refugee under Article 1F(b) of the Convention.

#### Trial judgment

[26] The Trial Judge had to decide whether the Refugee Division had committed an error justifying the Court's intervention, and whether certain facts could arouse a reasonable fear of bias or lack of independence by the Refugee Division. The Trial Judge gave negative answers to these two questions.

[27] In the Judge's view, although the Refugee Division found that the appellant was responsible for 12 non-political crimes, including the Bab Souika arson in February 1991, only the crimes committed after the appellant became a member of MTI/Ennahda in 1988 could be held against him. Consequently, the crimes noted by the Refugee Division as being committed before 1988 could not be considered in determining the appellant's complicity by association.

Il nous apparaît important de rappeler que le revendicateur n'a jamais quitté le MTI/Ennahda même quand il aurait pu le faire facilement. Bien au contraire, il a continué d'occuper des fonctions de dirigeant au sein du mouvement. En fait, jamais au cours de l'audition le revendicateur ne s'est désolidarisé du MTI/Ennahda et/ou de son dirigeant Rached Ghannouchi.

En conséquence, conformément aux décisions *Gil, Malouf, Moreno, Ramirez, Sivakumar, Bazargan* et *Pushpanathan*, le tribunal a des raisons sérieuses de penser que le revendicateur a commis à titre de complice des crimes graves de droit commun, ceux énumérés ci-haut, compte tenu de son implication et son rôle de dirigeant au sein du MTI/Ennahda. En fait, le tribunal est d'avis que la simple appartenance au MTI/Ennahda du revendicateur est suffisante, puisque comme nous l'avons déjà indiqué, ce mouvement vise principalement des fins limitées et brutales. Et cette appartenance du revendicateur au MTI/Ennahda, le tribunal la situe dès l'année 1983 où il faisait partie d'une cellule éducative du MTI où il étudiait l'idéologie du mouvement. De plus, à cette époque, il assistait aux réunions générales du mouvement. Et, auparavant, c'est-à-dire dès 1980, il assistait aux réunions du MTI à l'Université en tant que sympathisant.

Donc, de 1983 à octobre 1992, date de son arrivée au Canada, le revendicateur est responsable, à titre de complice de crimes graves de droit commun commis par le MTI/Ennahda.

[25] C'est pourquoi la section du statut concluait que l'appellant devait être exclu de la définition de réfugié en vertu de la section Fb) de l'article premier de la Convention.

#### La décision de première instance

[26] La juge de première instance avait à décider si la section du statut avait commis une erreur justifiant l'intervention de la Cour, et si certains faits pouvaient susciter une crainte raisonnable de partialité ou d'un manque d'indépendance de la section du statut. La juge de première instance a répondu à ces deux questions par la négative.

[27] Selon la juge, même si la section du statut avait retenu 12 crimes de droit commun contre l'appellant, dont l'incendie criminel de Bab Souika en février 1991, seuls les crimes commis après que l'appellant soit devenu membre du MTI/Ennahda en 1988 pouvaient être retenus contre lui. Par conséquent, les crimes retenus par la section du statut commis avant 1988 ne pouvaient être considérés relativement à la détermination de la complicité par association de l'appellant.

[28] On this point the Judge limited herself to one non-political crime, namely the Bab Souika arson in 1991, since she felt that one serious non-political crime sufficed to exclude the appellant.

[29] Before indicating that she was satisfied that the Refugee Division's conclusion, namely that MTI/Ennahda had perpetrated the Bab Souika arson, was not patently unreasonable, the Judge carefully reviewed the Refugee Division's reasons given in support of its conclusion and concluded that the evidence mentioned by the Refugee Division could reasonably serve as a basis for that conclusion.

[30] Further, after describing the Bab Souika fire as "barbarous and atrocious" and relying on this Court's judgment in *Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 508 (C.A.), and on the House of Lords' decision in *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, the Judge concluded that the Bab Souika fire was a serious non-political crime within the meaning of Article 1F(b) of the Convention. This finding by the Judge was not disputed by the appellant, who also did not challenge the conclusion that the other crimes noted by the Refugee Division were non-political.

[31] The Judge then turned to the concept of complicity by association. Noting that the Refugee Division had concluded that the appellant, placed at the highest hierarchical level of MTI/Ennahda in Gabès, could not have been unaware of the existence of the arson at Bab Souika, the Judge said that in her view this inference could reasonably be based on the evidence.

[32] The Judge noted the Refugee Division's finding that, despite the commission of violent crimes by MTI/Ennahda, the appellant did not leave the movement or cease to hold his position of leadership. This finding led the Refugee Division to conclude that the appellant had knowingly "tolerated" the Bab Souika arson. In view of this evidence the Trial Judge concluded that the Refugee Division could find that there had been complicity by association in the Bab Souika arson by the appellant.

[28] Sur ce point, la juge s'est limitée à un seul crime de droit commun, à savoir l'incendie criminel de Bab Souika en 1991, puisqu'elle était d'avis qu'un seul crime grave de droit commun suffisait pour exclure l'appellant.

[29] Avant de se dire satisfaite que la conclusion de la section du statut, à l'effet que le MTI/Ennahda avait perpétré l'incendie criminel de Bab Souika, n'était pas manifestement déraisonnable, la juge a examiné avec soin les motifs de la section du statut à l'appui de sa conclusion et a conclu que les éléments de preuve invoqués par la section du statut pouvaient raisonnablement lui servir de fondement.

[30] En outre, après avoir qualifié l'incendie de Bab Souika comme étant «barbare et atroce» et s'appuyant sur la décision de cette Cour dans *Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 508 (C.A.), et sur la décision de la Chambre des lords dans *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, la juge a conclu que l'incendie de Bab Souika constituait un crime grave de droit commun au sens de la section Fb) de l'article premier de la Convention. Cette conclusion de la juge n'est pas contestée par l'appellant qui, d'ailleurs, ne conteste pas le caractère de droit commun des autres crimes retenus par la section du statut.

[31] La juge s'adressait par la suite à la notion de complicité par association. Notant que la section du statut avait conclu que l'appellant, placé au niveau hiérarchique le plus élevé du MTI/Ennahda à Gabès, ne pouvait ignorer l'existence de l'incendie criminel de Bab Souika, la juge se disait d'avis que cette inférence pouvait raisonnablement s'appuyer sur la preuve.

[32] La juge soulignait la conclusion de la section du statut selon laquelle l'appellant, malgré la commission de crimes violents par le MTI/Ennahda, n'avait ni quitté le mouvement ni cessé d'occuper son poste de dirigeant. Cette conclusion menait la section du statut à conclure que l'appellant avait volontairement «toléré» l'incendie criminel de Bab Souika. Devant cette preuve, la juge de première instance concluait que la complicité par association de l'appellant, relativement à l'incendie criminel de Bab Souika, pouvait être retenue par la section du statut.

[33] In view of the important position the appellant held in MTI/Ennahda, the Judge felt it was not necessary to consider the Refugee Division's finding that MTI/Ennahda was dedicated to limited and brutal purposes. In support of this viewpoint, the Judge noted that the appellant made no move to withdraw from the organization as three of its influential members did. At paragraphs 123 and 124 of her reasons, the Trial Judge came to the following conclusions:

For these reasons, it was not unreasonable for the Refugee Division to conclude that it had serious reasons to consider that the applicant committed the aforesaid non-political crime as an accomplice by association.

As I said earlier, since only one serious non-political crime will suffice for exclusion of the applicant, there is no need to consider the validity of the panel's decision on the other exclusionary points.

[34] On the exclusion of the plaintiff under Article 1F(c) of the Convention, the Judge felt that in view of her conclusion that the appellant was a person covered by Article 1F(b), it was not appropriate for her to rule on that point.

[35] Finally, the Judge addressed the appellant's arguments regarding the Refugee Division's impartiality and independence, and concluded that none of the acts or incidents raised by the appellant resulted in a reasonable fear of bias by the Refugee Division.

[36] At the hearing before the Trial Judge, the parties asked that a number of questions be certified for determination by this Court. After reviewing these questions, the Judge certified the questions set out in paragraph 3 of these reasons.

[37] Clearly, the appeal is not limited to these questions, since in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, the Supreme Court of Canada indicated that when questions of general importance were certified this Court was not limited to those questions and could consider all the questions raised by the appeal.

[33] Vu la position importante occupée par l'appellant au sein du MTI/Ennahda, il n'était dès lors pas nécessaire, selon la juge, de s'attarder à la conclusion de la section du statut selon laquelle le MTI/Ennahda était voué à des fins limitées et brutales. Au soutien de ce point de vue, la juge soulignait que l'appellant ne s'était point retiré de l'organisation comme l'avaient fait trois de ses membres influents. Aux paragraphes 123 et 124 de ses motifs, la juge de première instance concluait comme suit:

Pour ces motifs il n'était pas déraisonnable pour la section du statut de conclure avoir des raisons sérieuses de penser que le demandeur a commis à titre de complice par association le crime de droit commun ci-haut relaté.

Comme je l'ai dit précédemment, puisqu'un seul crime grave de droit commun suffit pour que le demandeur soit exclu, il est inutile d'examiner le bien-fondé de la décision du tribunal quant aux autres chefs d'exclusion.

[34] Quant à l'exclusion du demandeur en vertu de la section Fc) de l'article premier de la Convention, la juge était d'avis qu'il n'était pas opportun pour elle de se prononcer, vu sa conclusion que l'appellant était une personne visée par la section Fb) de l'article premier.

[35] En dernier lieu, la juge s'adressait aux arguments de l'appellant concernant l'impartialité et l'indépendance de la section du statut et concluait qu'aucun des faits ou incidents soulevés par l'appellant ne donnait naissance à une crainte raisonnable de partialité de la part de la section du statut.

[36] Lors de l'audition devant la juge de première instance, les parties ont demandé qu'un certain nombre de questions soient certifiées pour détermination par cette Cour. Après examen de ces questions, la juge a certifié les questions qui sont reproduites au paragraphe 3 de ces motifs.

[37] L'appel n'est évidemment pas limité à ces questions, puisque dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, la Cour suprême du Canada indiquait que lorsque des questions d'importance générale étaient certifiées, notre Cour n'était pas limitée à ces questions et pouvait considérer toutes les questions soulevées par l'appel.

Questions at issue

[38] The appellant asked the Court to answer the following questions:

1. Does a person's association with a political organization entail complicity in non-political crimes allegedly committed before such association for purposes of the exclusion stated in Article 1F(b) of the Convention?
2. Are the rules on complicity by association for purposes of Article 1F(a) of the Convention applicable to the crimes noted by the Refugee Division for the period from January 1990 to December 1991, so as to exclude the appellant under Article 1F(b)?
3. If so, can these crimes allegedly committed by MTI/Ennahda be attributed to the appellant as an accomplice by association in accordance with the rules stated by this Court in *Sivakumar, supra*?
4. Was the appellant tried by an independent and impartial tribunal after a fair and just trial?
5. Did the Refugee Division derive from the evidence erroneous findings of fact that it made in a perverse or capricious manner without regard for the exculpatory material before it?

[39] The appellant also invited this Court to decide four questions dealing with the application of Article 1F(c) of the Convention. For the reasons that follow, it will not be necessary for me to deal with those questions.

Analysis

[40] I begin my analysis with the last question raised by the appellant, namely whether on the evidence certain of the Refugee Division's findings of fact could be described as unreasonable or patently unreasonable.

[41] There can be no question, as the Judge noted at paragraph 103 of her reasons, that the Refugee Division examined the oral and documentary evidence before it with great care before formulating its findings of fact. As

Les questions en litige

[38] L'appelant nous demande de trancher les questions suivantes:

1. L'association d'une personne à une organisation politique emporte-t-elle complicité à des crimes de droit commun qui auraient été commis avant une telle association pour les fins de l'exclusion prévue à la section Fb) de l'article premier de la Convention?
2. Quant aux crimes retenus par la section du statut pour la période de janvier 1990 à décembre 1991, les principes de la complicité par association pour les fins de la section Fa) de l'article premier de la Convention sont-ils applicables aux fins d'exclure l'appelant en vertu de l'alinéa 1Fb) de l'article premier?
3. Si oui, ces crimes qui auraient été commis par le MTI/Ennahda peuvent-ils être imputés à l'appelant à titre de complice par association selon les principes énoncés par cette Cour dans *Sivakumar, supra*?
4. L'appelant a-t-il été jugé par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès juste et équitable?
5. La section du statut a-t-elle tiré de la preuve des conclusions de fait erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire, sans tenir compte des éléments de preuve disculpatoires dont elle disposait?

[39] L'appelant invite aussi cette Cour à trancher quatre questions ayant trait à l'application de la section Fc) de l'article premier de la Convention. Pour les motifs qui suivent, il ne me sera pas nécessaire de traiter de ces questions.

Analyse

[40] Je commence mon analyse par la dernière question que soulève l'appelant, celle à savoir si, eu égard à la preuve, certaines des conclusions de fait de la section du statut peuvent être qualifiées de déraisonnables ou de manifestation déraisonnables.

[41] Il ne peut faire de doute, comme l'a souligné le juge au paragraphe 103 de ses motifs, que la section du statut a examiné avec beaucoup de soin la preuve tant testimoniale que documentaire qui était devant elle,

well, the Refugee Division dwelt at some length on the credibility of the witnesses, including the appellant, whom it had occasion to hear.

[42] After a careful review of the evidence and of the Refugee Division's decision, I am in no way able to conclude, as the appellant wishes me to do, that certain findings of fact made by the Refugee Division were perverse, capricious or without regard to the evidence. I entirely concur in the Judge's opinion that the evidence could reasonably serve as a basis for the Refugee Division's findings of fact. What the appellant is actually asking this Court to do is what we cannot do on an application for judicial review, that is, to reassess the evidence that was before the Refugee Division.

[43] At paragraph 162 of his memorandum the appellant indicated that he would deal [TRANSLATION] "jointly with questions 8 and 9" (that is, questions 4 and 5 at issue in this Court), namely whether the appellant was tried by an independent and impartial tribunal after a fair and just trial, and whether the Refugee Division derived from the evidence erroneous findings of fact that it made in a perverse or capricious manner without regard for the exculpatory evidence before it. A careful reading of paragraphs 163 to 176 of his memorandum, where these questions are dealt with, discloses no argument regarding question 5 and no example of a finding of fact allegedly made in a perverse or capricious manner or without regard to the evidence.

[44] Accordingly, the appellant did not persuade the Court that the Refugee Division relied on erroneous findings of fact made in a perverse or capricious manner or without regard to the evidence, which would justify the Court's intervention.

[45] The fourth question raised by the appellant was based on the assumption that he was not tried by an independent and impartial tribunal after a fair and just trial. The acts and incidents which the appellant mentioned under this heading are essentially the same as those he raised before the Judge, namely:

avant d'en arriver à ses conclusions de fait. En outre, la section du statut s'est longuement interrogée sur la crédibilité des témoins, dont l'appelant, qu'elle a eu l'occasion d'entendre.

[42] Après un examen attentif de la preuve et de la décision de la section du statut, je ne peux nullement conclure, comme le voudrait l'appelant, que certaines conclusions de fait de la section du statut ont été tirées de façon abusive, arbitraire ou sans tenir compte des éléments de preuve. Je partage entièrement l'opinion de la juge que la preuve pouvait raisonnablement servir de fondement aux conclusions de fait de la section du statut. Ce que l'appelant nous demande, en réalité, c'est de faire ce que nous ne pouvons faire dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, soit de réévaluer la preuve qui était devant la section du statut.

[43] Au paragraphe 162 de son mémoire, l'appelant indique qu'il traitera «ensemble les questions 8 et 9» (i.e. les questions numéros 4 et 5 en litige devant nous), à savoir si l'appelant a été jugé par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès juste et équitable, et si la section du statut a tiré de la preuve des conclusions de fait erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire, sans tenir compte des éléments de preuve disculpatoires dont elle disposait. Une lecture attentive des paragraphes 163 à 176 de son mémoire où ces questions sont traitées, ne révèle aucun argument concernant la question 5, ni aucun exemple de conclusion de fait qui aurait été tirée de façon abusive ou arbitraire et ne tenant pas compte de la preuve.

[44] L'appelant ne m'a donc pas convaincu que la section du statut s'est fondée sur des conclusions de fait erronées, tirées de façon abusive ou arbitraire et ne tenant pas compte de la preuve, qui justifieraient une intervention de notre part.

[45] La quatrième question soulevée par l'appelant repose sur le postulat qu'il n'a pas été jugé par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès juste et équitable. Les faits et les incidents que l'appelant soulève, sous cette rubrique, sont essentiellement les mêmes que ceux qu'il a soulevés devant la juge, notamment:

(i) the coordinating member, Michel Shore, did not have the right to appoint members to rehear the appellant's refugee application after his application for judicial review was approved by the Trial Division, since the appointment of members was part of the decision-making process of the hearing *de novo*: according to the appellant, the Refugee Division's independence was affected in view of the appointment made by Mr. Shore, who had sat as a member of the panel which rendered the Refugee Division's first decision;

(ii) renewing the mandate of one of the members of Refugee Division, Mr. Ndejuru, while the proceeding was ongoing placed the latter under the discretionary and arbitrary influence of the executive;

(iii) the involvement of the Immigration and Refugee Board in financing the respondent's case;

(iv) the Refugee Division neither administered nor assessed the evidence in a fair way; in support of this statement, the appellant gave the following example: (a) although the Refugee Division agreed to translate simultaneously from English into French the testimony of two expert witnesses for the Minister, it denied the appellant similar treatment when he asked that an interpreter be available to translate his wife's testimony simultaneously from Arabic into French; (b) the Refugee Division favoured the Minister and his expert witnesses, Messrs. Duran and Héchiche; (c) the Refugee Division relied for its conclusion regarding interpretation of Article 1F(c) of the Convention on a legal opinion by the Institut suisse de droit comparé, despite its dismissal of the testimony of Tinkley Abiem, which in its opinion was speculative, whereas the legal opinion by the Institut suisse de droit comparé was to the same effect as that of Mr. Abiem.

[46] At paragraphs 126 to 152 of her reasons the Judge painstakingly analyzed each of the appellant's arguments regarding the Refugee Division's impartiality and independence and, at paragraph 156, concluded as follows:

(i) Le membre coordinateur, M<sup>e</sup> Michel Shore, n'avait pas le droit de désigner les membres appelés à réentendre la demande de réfugié de l'appelant suite à l'accueil de sa demande de contrôle judiciaire par la Section de première instance, puisque la désignation des membres s'inscrivait dans le processus décisionnel de l'audition *de novo*. Selon l'appelant, l'indépendance de la section du statut était atteinte, vu la désignation faite par M<sup>e</sup> Shore, qui avait siégé comme membre du panel ayant rendu la première décision de la section du statut.

(ii) Le renouvellement du mandat de l'un des membres de la section du statut, à savoir M. Ndejuru, en cours d'instance, plaçait ce dernier sous l'influence discrétionnaire et arbitraire de l'exécutif.

(iii) L'implication de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dans le financement de la cause de l'intimé.

(iv) La section du statut n'a ni administré, ni apprécié la preuve de façon équitable. Au soutien de cette affirmation, l'appelant donne les exemples suivants: a) la section du statut ayant accepté de faire traduire simultanément, de l'anglais au français, le témoignage de deux témoins experts du ministre, a refusé de lui accorder un traitement similaire lorsqu'il a demandé la traduction simultanée du témoignage de son épouse, de l'arabe au français; b) la section du statut a été complaisante à l'égard du ministre et de ses témoins experts, MM. Duran et Héchiche; c) la section du statut s'est appuyée, relativement à sa conclusion concernant l'interprétation de la section F(c) de l'article premier de la Convention, sur un avis de droit émis par l'Institut suisse de droit comparé, et ce nonobstant son rejet du témoignage de M. Tinkley Abiem qui, de son avis, était spéculatif, alors que l'avis de droit de l'Institut suisse de droit comparé allait au même sens que celui de M. Abiem.

[46] Aux paragraphes 126 à 152 de ses motifs, la juge analyse de façon rigoureuse chacun des arguments de l'appelant concernant l'impartialité et l'indépendance de la section du statut et conclut, au paragraphe 156, comme suit:

In short, therefore, I consider that an informed person viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would not fear that the panel had been partial because of acts done by the administrative staff, decisions made by Mr. Shore as coordinator, the renewal of Mr. Ndejuru's mandate or the panel's decision on the administration and assessment of the evidence.

[47] The Judge's conclusion and the reasons she gives in support of that conclusion seem to me to be entirely beyond reproach. In my view, an informed person would have absolutely no fear of bias by the Refugee Division or of any impairment of its independence.

[48] I now turn to the first question. The appellant asked the Court to conclude that there can be no complicity in non-political crimes through association by a person with a political organization, for purposes of the exclusion in Article 1F(b) of the Convention, when the crimes were committed before the person was associated with the political organization. In my opinion, it is not necessary to answer this question in the case at bar. I will explain.

[49] The Refugee Division concluded that 12 non-political crimes committed between 1986 and 1992 could be attributed to MTI/Ennahda, and that the appellant could be held responsible for them as an accomplice. Despite that finding, the Judge concluded that only the crimes committed after January 1988, the time at which the appellant became a member of MTI, were to be considered.

[50] With no explanation, the Judge dismissed the Refugee Division's conclusion found at paragraph 358 of its decision, namely that the appellant's association with MTI/Ennahda began in 1983:

The tribunal places the claimant's membership in MTI/Ennahda as starting in 1983 when he was part of the MTI educational cell, where he studied the movement's ideology. As well, at that time, he attended the movement's general meetings. And earlier, that is, starting in 1980, he attended MTI meetings at the University as a sympathizer.

En résumé, je suis donc d'avis qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, ne craindrait pas que le tribunal ait été partial soit en raison des gestes du personnel administratif, des décisions prises par M<sup>e</sup> Shore à titre de coordonnateur, du renouvellement du terme de M. Ndejuru, ou des décisions du tribunal portant sur l'administration et l'appréciation de la preuve.

[47] La conclusion de la juge et les motifs qu'elle énonce au soutien de cette conclusion me paraissent tout à fait irréprochables. À mon avis, une personne bien renseignée ne craindrait nullement qu'il y ait eu partialité de la part de la section du statut ou qu'il y ait eu atteinte à son indépendance.

[48] Je passe maintenant à la première question. L'appelant nous demande de conclure qu'il ne peut y avoir de complicité à des crimes de droit commun en raison de l'association d'une personne à une organisation politique, aux fins de l'exclusion prévue à la section Fb) de l'article premier de la Convention, lorsque les crimes ont été commis avant que la personne ne s'associe à l'organisation politique. À mon avis, il n'est pas nécessaire, en l'instance, de répondre à cette question. Je m'explique.

[49] La section du statut a conclu que 12 crimes de droit commun, commis entre 1986 et 1992, devaient être retenus contre le MTI/Ennahda pour lesquels l'appelant, à titre de complice, devait être tenu responsable. Nonobstant cette conclusion, la juge a conclu que seuls les crimes commis à compter de janvier 1988, soit le moment où l'appelant était devenu membre du MTI, devaient être retenus.

[50] La juge, sans aucune explication, a mis de côté la conclusion de la section du statut que l'on retrouve au paragraphe 358 de sa décision, selon laquelle l'association de l'appelant au MTI/Ennahda avait commencé en 1983:

Et cette appartenance du revendicateur au MTI/Ennahda, le tribunal la situe dès l'année 1983, où il faisait partie d'une cellule éducative du MTI où il étudiait l'idéologie du mouvement. De plus, à cette époque, il assistait aux réunions générales du mouvement. Et, auparavant, c'est-à-dire dès 1980, il assistait aux réunions du MTI à l'Université en tant que sympathisant.

[51] This conclusion by the Refugee Division resulted from a careful and painstaking examination of all the evidence, including the appellant's PIFs. In particular, in the PIF which he completed and signed on October 12, 1992, the appellant said he joined the MTI in 1980. At paragraph 309 of its decision the Refugee Division noted this statement:

In January 1988, the claimant became an MTI member. He said that in order to do this he had to have total belief in MTI and [TRANSLATION] "swear allegiance" to the leaders and the movement. His membership was based on confidence in the movement. It is important to recall that according to Exhibit P-1(a) (claimant's PIF dated and signed on 12/10/92), at page 8(a) of the document in question, the claimant says that he became a member of MTI Ennahda: "As I said earlier [*sic*], I have been a member of the Mouvement de la tendance islamique (which became "El Nahda movement" in 1988) since 1980."

[52] Accordingly, it appears that the Judge erred when she set the appellant's membership in MTI/Ennahda at January 1988, since on the evidence the Refugee Division's finding was not in any way unreasonable.

[53] I therefore consider that all the serious non-political crimes committed by MTI/Ennahda since 1983 could have been considered by the Refugee Division in connection with the appellant's complicity by association. Consequently, it is not necessary in the case at bar for me to decide whether the concept of complicity by association can be applied to crimes committed before the person was associated with the said political organization.

[54] I must now address the second question which the appellant asked the Court to decide. This accordingly leads me to the main question raised by this appeal, namely interpretation of Article 1F(b) of the Convention. This question also leads me to frame a reply to the first question certified by the Judge. For ease of reference, I reproduce it again:

Are the rules laid down by the Federal Court of Canada in *Sivakumar v. Canada*, [1994] 1 F.C. 433, on complicity by association for purposes of implementing Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*,

[51] Cette conclusion de la section du statut résulte d'un examen attentif et minutieux de toute la preuve, dont les FRP de l'appelant. Plus particulièrement, dans le FRP qu'il a complété et signé le 12 octobre 1992, l'appelant a déclaré qu'il s'était joint au MTI en 1980. Au paragraphe 308 de sa décision, le section du statut prend note de cette déclaration:

En janvier 1988, le revendicateur devient membre du MTI. Pour cela, il précise qu'il devait avoir une conviction totale au MTI et «prêter serment» aux dirigeants et au mouvement. Son appartenance est basée sur la confiance au mouvement. Il est important de rappeler que selon la pièce P-1a (FRP du revendicateur daté et signé le 12/10/92), à la page 8 a) du document en question, le revendicateur précise que c'est en 1980 qu'il est devenu membre du MTI/Ennahda: «comme je l'ai dit précédemment (*sic*), je suis membre du Mouvement de la tendance islamique (devenu en 1988 le mouvement "Le Nahda"), depuis 1980.»

[52] Il m'appert donc que la juge s'est trompée lorsqu'elle a fixé l'appartenance de l'appelant au MTI/Ennahda en janvier 1988, puisque la conclusion de la section du statut, eu égard à la preuve, n'était nullement déraisonnable.

[53] Je suis donc d'avis que tous les crimes graves de droit commun commis depuis 1983 par le MTI/Ennahda pouvaient être considérés par la section du statut relativement à la complicité par association de l'appelant. Par conséquent, en l'espèce, il ne m'est pas nécessaire de décider si la notion de complicité par association peut s'appliquer à l'égard de crimes commis avant que la personne ne s'associe à ladite organisation politique.

[54] Je dois maintenant m'adresser à la deuxième question que l'appelant nous demande de trancher. Ceci m'amène donc à la question principale que soulève cet appel, soit l'interprétation de la section Fb) de l'article premier de la Convention. Cette question m'amène aussi à fournir une réponse à la première question certifiée par la juge. Afin d'en faciliter la consultation, je la reproduis à nouveau:

Les principes énoncés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Sivakumar c. Canada*, [1994] 1 C.F. 433 quant à la complicité par association pour les fins de l'application de la section Fa) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies*

applicable for purposes of an exclusion under Article 1F(b) of the said Convention?

[55] In *Sivakumar, supra*, this Court concluded in connection with the application of Article 1F(a) of the Convention that an individual could be held responsible for acts committed by others on account of his close association with those others. This is what Linden J.A. said at pages 439, 440 and 442:

Another type of complicity, particularly relevant to this case is complicity through association. In other words, individuals may be rendered responsible for the acts of others because of their close association with the principal actors. This is not a case merely of being “known by the company one keeps”. Nor is it a case of mere membership in an organization making one responsible for all the international crimes that organization commits (see *Ramirez*, at page 317). Neither of these by themselves is normally enough, unless the particular goal of the organization is the commission of international crimes. It should be noted, however, as MacGuigan J.A. observed: “someone who is an associate of the principal offenders can never, in my view, be said to be a mere onlooker. Members of a participating group may be rightly considered to be personal and knowing participants, depending on the facts” (*Ramirez, supra*, at page 317).

In my view, the case for an individual’s complicity in international crimes committed by his or her organization is stronger if the individual member in question holds a position of importance within the organization. Bearing in mind that each case must be decided on its facts, the closer one is to being a leader rather than an ordinary member, the more likely it is that an inference will be drawn that one knew of the crime and shared the organization’s purpose in committing that crime. Thus, remaining in an organization in a leadership position with knowledge that the organization was responsible for crimes against humanity may constitute complicity.

...

In such circumstances, an important factor to consider is evidence that the individual protested against the crime or tried to stop its commission or attempted to withdraw from the organization.

...

*relative au statut des réfugiés* sont-ils applicables aux fins d’une exclusion en vertu de la section Fb) de l’article premier de cette même Convention?

[55] Dans *Sivakumar, supra*, cette Cour concluait, dans le cadre de l’application de la section Fa) de l’article premier de la Convention, qu’un individu pouvait être tenu responsable d’actes commis par d’autres en raison de son association étroite avec ces autres individus. Voici comment s’exprimait le juge Linden aux pages 439, 440 et 442:

Un autre type de complicité qui présente un intérêt particulier pour l’affaire en instance est la complicité par association, laquelle s’entend du fait qu’un individu peut être tenu responsable d’actes commis par d’autres, et ce en raison de son association étroite avec les auteurs principaux. Il ne s’agit pas simplement du cas de l’individu «jugé à travers ses fréquentations», ni non plus du cas de l’individu responsable de crimes internationaux du seul fait qu’il appartient à l’organisation qui les a commis (Voir *Ramirez*, à la page 317). Ni l’un ni l’autre de ces cas ne constitue en soi un élément de responsabilité, à moins que cette organisation n’ait pour but de commettre des crimes internationaux. Il y a cependant lieu de noter, comme l’a fait observer le juge MacGuigan, que: «un associé des auteurs principaux ne pourrait jamais, à mon avis, être qualifié de simple spectateur. Les membres d’un groupe peuvent à bon droit être considérés comme des participants personnels et conscients, suivant les faits» (*Ramirez, supra*, aux pages 317 et 318).

À mon avis, la complicité d’un individu dans des crimes internationaux est d’autant plus probable qu’il occupe des fonctions importantes dans l’organisation qui les a commis. Tout en gardant à l’esprit que chaque cas d’espèce doit être jugé à la lumière des faits qui le caractérisent, on peut dire que plus l’intéressé se trouve aux échelons supérieurs de l’organisation, plus il est vraisemblable qu’il était au courant du crime commis et partageait le but poursuivi par l’organisation dans la perpétration de ce crime. En conséquence, peut être jugé complice celui qui demeure à un poste de direction de l’organisation tout en sachant que celle-ci a été responsable de crimes contre l’humanité.

[. . .]

Dans ces conditions, un facteur important à prendre en considération est la preuve que l’individu s’est opposé au crime ou a essayé d’en prévenir la perpétration ou de se retirer de l’organisation.

[. . .]

Similarly, if the criminal acts of part of a paramilitary or revolutionary non-state organization are knowingly tolerated by the leaders, those leaders may be equally responsible for those acts. Complicity by reason of one's position of leadership within an organization responsible for international crimes is analogous to the theory of vicarious liability in torts, but the analogy is not altogether apt, since it is clear that, in the context of international crimes, the accused person must have knowledge of the acts constituting the international crimes.

To sum up, association with a person or organization responsible for international crimes may constitute complicity if there is personal and knowing participation or toleration of the crimes. Mere membership in a group responsible for international crimes, unless it is an organization that has a "limited, brutal purpose", is not enough (*Ramirez, supra*, at page 317). Moreover, the closer one is to a position of leadership or command within an organization, the easier it will be to draw an inference of awareness of the crimes and participation in the plan to commit the crimes. [Emphasis added.]

[56] In *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.), this Court restated these principles, *per* Décary J.A., at paragraphs 11-12:

In our view, it goes without saying that "personal and knowing participation" can be direct or indirect and does not require formal membership in the organization that is ultimately engaged in the condemned activities. It is not working within an organization that makes someone an accomplice to the organization's activities, but knowingly contributing to those activities in any way or making them possible, whether from within or from outside the organization. At p. 318, MacGuigan J.A., said that "[a]t bottom, complicity rests . . . on the existence of a shared common purpose and the knowledge that all of the parties in question may have of it". Those who become involved in an operation that is not theirs, but that they know will probably lead to the commission of an international offence, lay themselves open to the application of the exclusion clause in the same way as those who play a direct part in the operation.

That being said, everything becomes a question of fact. The Minister does not have to prove the respondent's guilt. He merely has to show—and the burden of proof resting on him is "less than the balance of probabilities" (*Ramirez, supra*, at p. 314)—that there are serious reasons for considering that the respondent is guilty. In the case at bar, the Board concluded as follows (A.B., at p. 71):

De même, si les dirigeants tolèrent sciemment des agissements criminels de la part d'une organisation paramilitaire ou révolutionnaire non officielle, ils peuvent également en être tenus responsables. La complicité du fait de l'occupation d'une position de dirigeant d'une organisation responsable de crimes internationaux s'apparente à la théorie de la responsabilité du fait d'autrui en matière de délits civils, mais cette analogie n'est pas tout à fait juste, puisqu'il est indiscutable que dans le contexte des crimes internationaux, l'accusé doit avoir été au courant des actes constitutifs de ces crimes.

En bref, l'association avec une personne ou une organisation responsable de crimes internationaux peut emporter complicité si l'intéressé a personnellement ou sciemment participé à ces crimes, ou les a sciemment tolérés. La simple appartenance à un groupe responsable de crimes internationaux ne suffit pas, à moins que cette organisation ne poursuive des «fins limitées et brutales» (*Ramirez, supra*, à la page 317). D'autre part, plus l'intéressé occupe les échelons de direction ou de commandement au sein de l'organisation, plus on peut conclure qu'il était au courant des crimes et a participé au plan élaboré pour les commettre. [Le souligné est le mien.]

[56] Dans *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (C.A.F.), notre Cour, sous la plume du juge Décary, réitérait ces principes aux paragraphes 11 et 12:

Il va de soi, nous semble-t-il, qu'une «participation personnelle et consciente» puisse être directe ou indirecte et qu'elle ne requière pas l'appartenance formelle au groupe qui, en dernier ressort, s'adonne aux activités condamnées. Ce n'est pas tant le fait d'œuvrer au sein d'un groupe qui rend quelqu'un complice des activités du groupe, que le fait de contribuer, de près ou de loin, de l'intérieur ou de l'extérieur, en toute connaissance de cause, aux dites activités ou de les rendre possibles. Il n'est nul besoin d'être un membre pour être un collaborateur. La complicité, nous disait le juge MacGuigan à la page 318, «dépend essentiellement de l'existence d'une intention commune et de la connaissance que toutes les parties en cause en ont». Celui qui met sa propre roue dans l'engrenage d'une opération qui n'est pas la sienne mais dont il sait qu'elle mènera vraisemblablement à la commission d'un crime international, s'expose à l'application de la clause d'exclusion au même titre que celui qui participe directement à l'opération.

Cela dit, tout devient question de faits. Le ministre n'a pas à prouver la culpabilité de l'intimé. Il n'a qu'à démontrer—et la norme de preuve qu'il doit satisfaire est «moindre que la prépondérance des probabilités» (*Ramirez, précité*, à la page 314)—qu'il a des raisons sérieuses de penser que l'intimé est coupable. Or, en l'espèce, la Commission a conclu comme suit (D.A., à la p. 71):

(TRANSLATION) Because of the training he received and the responsible positions he held, *inter alia* between 1974 and 1978 and from 1978 until the fall of the Shah of Iran, Mr. Bazargan could not have failed to be very well informed about the kind of repressive measures used by SAVAK to punish any social and political dissidence in the country. However, he collaborated with that organization for many years as a senior police officer in the Iranian security forces. Accordingly, given the notoriousness of SAVAK's human rights violations, the positions of authority the claimant held until 1980 and the knowledge he necessarily had of the situation, we must conclude that in this case there are serious grounds for considering that the claimant tolerated, encouraged or even facilitated SAVAK's acts and therefore became guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[. . .] Monsieur Bazargan, de par la formation qu'il a reçue et de par les fonctions de responsabilités qu'il a occupées notamment entre 1974 et 1978, puis de 1978 jusqu'à la chute du Shah d'Iran, ne pouvait pas ne pas être très bien informé de la nature des mesures de répression utilisées par la SAVAK afin de réprimer toute dissidence sociale et politique dans le pays. Il a pourtant, durant de nombreuses années, collaboré avec cet organisme à titre d'officier de police supérieur des forces de la sécurité iranienne. Par conséquent, compte tenu du caractère notoire des violations des droits humains commis par la SAVAK, des postes d'autorité que le demandeur détenait jusqu'en 1980 et de la connaissance qu'il avait nécessairement de la situation, nous devons conclure qu'il existe en l'occurrence des motifs sérieux de penser que le demandeur avait toléré, encouragé, voire facilité les actes de la SAVAK, il s'est par conséquent rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[57] Recently, in *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39; [2003] F.C.J. No. 108 (QL), dated January 27, 2003, Décary J.A. explained at paragraph 11 of his reasons, the concept of complicity by association on which the exclusion under Article 1F(a) could be based.

[57] Récemment, dans *Harb c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CAF 39; [2003] A.C.F. n° 108 (QL), en date du 27 janvier 2003, le juge Décary expliquait, au paragraphe 11 de ses motifs, la notion de complicité par association sur laquelle pouvait être fondée l'exclusion sous la section Fa) de l'article premier de la Convention:

It is not the nature of the crimes with which the appellant was charged that led to his exclusion, but that of the crimes alleged against the organizations with which he was supposed to be associated. Once those organizations have committed crimes against humanity and the appellant meets the requirements for membership in the group, knowledge, participation or complicity imposed by precedent . . . the exclusion applies even if the specific acts committed by the appellant himself are not crimes against humanity as such. In short, if the organization persecutes the civilian population the fact that the appellant himself persecuted only the military population does not mean that he will escape the exclusion, if he is an accomplice by association as well. [References omitted.]

Ce n'est pas la nature des crimes reprochés à l'appelant qui mène à son exclusion, mais celle des crimes reprochés aux organisations auxquelles on lui reproche de s'être associé. Dès lors que ces organisations commettent des crimes contre l'humanité et que l'appelant rencontre les exigences d'appartenance au groupe, de connaissance, de participation ou de complicité imposées par la jurisprudence, [. . .] l'exclusion s'applique quand bien même les gestes concrets posés par l'appelant lui-même ne seraient pas, en tant que tels, des crimes contre l'humanité. Bref, si l'organisation persécute la population civile, ce n'est pas parce que l'appelant lui-même n'aurait persécuté que la population militaire qu'il échappe à l'exclusion, s'il est par ailleurs complice par association. [Références omises.]

[58] The appellant is asking this Court to conclude that the rules relating to complicity by association for the purposes of Article 1F(a) are not applicable so as to exclude him under Article 1F(b). In the appellant's submission, the Refugee Division and the Judge gave Article 1F(b) an excessive meaning which is contrary to the restrictive and limited interpretation that such an exceptional provision should be given. In so doing, the purpose of Article 1F(b) was not observed.

[58] L'appelant nous demande de conclure que les principes relatifs à la complicité par association, pour les fins de la section Fa) de l'article premier de la Convention, ne sont pas applicables aux fins de l'exclusion en vertu de la section Fb) de l'article premier. Selon l'appelant, la section du statut et la juge ont donné à la section Fb) de l'article premier une portée excessive qui est contraire à l'interprétation restrictive et atténuée qui doit être donnée à une telle disposition d'exception. Ce

[59] In the appellant's submission, the intention of the signatories of the Convention was to ensure that persons committing non-political crimes could not avoid extradition proceedings, criminal prosecution or the execution of a sentence of imprisonment in their countries by seeking refugee status in a third country. Since there is no direct or indirect evidence to link him to the crimes ascribed to him by the Refugee Division, the appellant argued that he could not be excluded under Article 1F(b). He further submitted that he could not be the subject of any type of criminal prosecution since there is no physical proof to connect him in any way whatever with the commission of the crimes ascribed to him. The appellant concluded by submitting that the deduction of complicity by association for establishment of a serious non-political crime is contrary to Article 1F(b) of the Convention.

[60] In support of his arguments, the appellant referred to the judgments of the Supreme Court of Canada in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; and *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, as well as the judgment of this Court in *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390 (C.A.).

[61] In *Chan, supra*, this Court had to decide whether a claimant could be excluded from the definition of a refugee under Article 1F(b) of the Convention on the ground that he was convicted in the U.S. of offences relating to drug trafficking and had served his sentence there. The Court concluded that a claimant could not be excluded in such circumstances.

[62] Relying *inter alia* on the Supreme Court's judgments in *Pushpanathan, supra*, and *Ward, supra*, Robertson J.A. for the Court said that in his opinion giving Article 1F(b) an interpretation that will have the effect of excluding a claimant on account of a crime committed abroad, for which he had served a sentence, would be contrary to the general structure of the

faisant, l'objectif visé par la section Fb) de l'article premier n'a pas été respecté.

[59] Selon l'appellant, l'intention des signataires de la Convention était de s'assurer que des criminels de droit commun ne puissent se soustraire à des procédures d'extradition, à des poursuites criminelles ou à l'exécution d'une sentence d'emprisonnement dans leur pays en demandant le statut de réfugié dans un pays tiers. Puisqu'aucune preuve directe ou indirecte ne le relie aux crimes qui lui furent imputés par la section du statut, l'appellant prétend qu'il ne peut être exclu sous la section Fb) de l'article premier. En outre, il soumet qu'il ne pourrait faire l'objet d'aucune poursuite de nature criminelle, puisqu'aucun élément matériel n'existe de manière à le relier de quelque façon que ce soit à la commission des crimes qui lui sont imputés. L'appellant conclut en soumettant que la déduction d'une complicité par association, pour l'établissement d'un crime grave de droit commun, est contraire à la section Fb) de l'article premier de la Convention.

[60] Au soutien de ses arguments, l'appellant s'en remet aux décisions de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; et *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, ainsi qu'à une décision de notre Cour dans *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390 (C.A.).

[61] Dans *Chan, supra*, notre Cour avait à décider si un revendicateur pouvait être exclu de la définition de réfugié, sous la section Fb) de l'article premier de la Convention, aux motifs qu'il avait été condamné aux États-Unis pour des infractions relatives au trafic de stupéfiants et qu'il y avait purgé sa peine. La Cour concluait que, dans de telles circonstances, un revendicateur ne pouvait être exclu.

[62] S'appuyant, *inter alia*, sur les décisions de la Cour suprême dans *Pushpanathan, supra*, et *Ward, supra*, le juge Robertson, pour la Cour, était d'avis que de donner une interprétation à la section Fb) de l'article premier de la Convention qui aurait pour effet d'exclure un revendicateur en raison d'un crime commis à l'étranger et pour lequel il avait purgé une sentence, irait

*Immigration Act*, and in particular would have the effect of repealing subparagraph 46.01(1)(e)(i) [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 36; 1995, c. 15, s. 9] of that Act. At paragraph 15 of his reasons Robertson J.A. said the following:

In summary, it is clear that the broad interpretation which the Minister wishes to place on Article 1F(b) is in conflict with the purpose of that provision as articulated in *Pushpanathan*, *supra*, and as confirmed by academic commentators. Moreover, that interpretation fails to recognize that the *Immigration Act* has already in place a statutory scheme for dealing with persons who have been convicted of serious crimes committed outside Canada. The one thread that runs throughout the relevant provisions is that no one who seeks or has obtained refugee status can be removed from Canada simply because they have been convicted of a serious crime in another country. In both instances, the Minister must issue a danger opinion before any steps can be taken to remove the person from Canada. By contrast, the broad interpretation that the Minister seeks to place on Article 1F(b) has the effect of removing this safeguard which is premised on the reality that a person may have a valid refugee claim even though they have garnered a criminal record in another jurisdiction. If one were to accept the Minister's interpretation of Article 1F(b), a prior conviction for a serious non-political offence would operate to automatically deny that person's right to a refugee hearing, regardless of the person's attempts at rehabilitation and whether or not they constitute a danger to the Canadian public. Bluntly stated, the interpretation being advanced by the Minister has the effect of virtually abrogating subparagraph 46.01(1)(e)(i) of the *Immigration Act* by eliminating the need for the Minister to issue a danger opinion. As a matter of statutory interpretation, the only way in which the apparent conflict can be resolved is to construe Article 1F(b) in a manner consistent with its known purpose.

[63] It is important to note the comments by Robertson J.A. at paragraph 8 of his reasons, namely that the wording of Article 1F(b) is "extremely broad". His refusal in that case to interpret Article 1F(b) so as to exclude Mr. Chan is due solely to the fact that such an interpretation would have the effect of conflicting with the general system of the Act.

à l'encontre du régime général de la *Loi sur l'immigration* et, plus particulièrement, aurait pour effet d'abroger le sous-alinéa 46.01(1)e)(i) [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 36; 1995, ch. 15, art. 9] de cette Loi. Au paragraphe 15 de ses motifs, le juge Robertson s'exprimait comme suit:

En résumé, il est clair que l'interprétation large que le ministre souhaite donner à la section Fb) de l'article premier va à l'encontre de l'objectif que vise cette disposition, tel que le décrit l'arrêt *Pushpanathan*, précité, et le confirme la doctrine. En outre, une telle interprétation ne reconnaît pas que la *Loi sur l'immigration* prévoit déjà un régime qui traite des personnes qui ont été déclarées coupables de crimes graves qu'elles ont commis à l'étranger. Les dispositions pertinentes ont en commun le fait qu'un individu qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou à qui ce statut a déjà été reconnu ne peut être renvoyé du Canada pour la seule raison qu'il a été déclaré coupable d'avoir commis un crime grave dans un autre pays. Dans les deux cas, le ministre doit se dire d'avis que la personne constitue un danger pour le public avant que des mesures puissent être prises en vue de la renvoyer du Canada. Par contraste, l'interprétation large que propose le ministre a pour effet de retirer à la personne en cause cette protection, qui se fonde sur la réalité selon laquelle il se peut que la revendication du statut de réfugié de la personne soit valable, même si cette dernière a un casier judiciaire dans un autre ressort. Cette interprétation que propose le ministre ferait en sorte que la personne qui a déjà été déclarée coupable d'avoir commis un crime grave de droit commun serait automatiquement privée de son droit de revendiquer le statut de réfugié, quand bien même elle aurait tenté de se réadapter, et peu importe qu'elle constitue ou non un danger pour le public au Canada. L'interprétation que propose le ministre aurait pour effet, à proprement parler, d'abroger pour ainsi dire le sous-alinéa 46.01(1)e)(i) de la *Loi sur l'immigration* en éliminant l'exigence selon laquelle le ministre doit se dire d'avis que la personne constitue un danger pour le public. La seule façon de résoudre, sur le plan de l'interprétation législative, ce conflit apparent est d'interpréter la section Fb) de l'article premier d'une façon compatible avec son objectif établi.

[63] Il est important de souligner les propos du juge Robertson que l'on retrouve au paragraphe 8 de ses motifs, à l'effet que le libellé de la section Fb) de l'article premier est «extrêmement large». Son refus, en l'espèce, d'interpréter la section Fb) de l'article premier de façon à exclure M. Chan s'explique uniquement du fait que cette interprétation aurait pour effet de contrecarrer le régime général de la Loi.

[64] In my opinion, this Court's judgment in *Chan, supra*, does not help the appellant in any way, since in the case at bar he was neither charged with nor convicted of the crimes for which the Refugee Division held him responsible as an accomplice by association.

[65] In *Chan, supra*, as I indicated earlier, Robertson J.A. based his conclusion in part on the comments of Bastarache and La Forest JJ. in *Pushpanathan* and *Ward, supra*. In *Pushpanathan*, at paragraph 73, Bastarache J. made the following comments:

It is also necessary to take account of the possible overlap of Article 1F(c) and F(b) with regard to drug trafficking. It is quite clear that Article 1F(b) is generally meant to prevent ordinary criminals extraditable by treaty from seeking refugee status, but that this exclusion is limited to serious crimes committed before entry in the state of asylum. Goodwin-Gill, *supra*, at p. 107, says:

With a view to promoting consistent decisions, UNHCR proposed that, in the absence of any political factors, a presumption of serious crime might be considered as raised by evidence of commission of any of the following offences: homicide, rape, child molesting, wounding, arson, drugs trafficking, and armed robbery.

The parties sought to ensure that common criminals should not be able to avoid extradition and prosecution by claiming refugee status. Given the precisely drawn scope of Article 1F(b), limited as it is to "serious non-political crimes" committed outside the country of refuge, the unavoidable inference is that serious non-political crimes are not included in the general, unqualified language of Article 1F(c). Article 1F(b) identifies non-political crimes committed outside the country of refuge, while Article 33(2) addresses non-political crimes committed within the country of refuge. Article 1F(b) contains a balancing mechanism in so far as the specific adjectives "serious" and "non-political" must be satisfied, while Article 33(2) as implemented in the Act by ss. 53 and 19 provides for weighing of the seriousness of the danger posed to Canadian society against the danger of persecution upon *refoulement*. This approach reflects the intention of the signatory states to create a humanitarian balance between the individual in fear of persecution on the one hand, and the legitimate concern of states to sanction criminal activity on the other. The presence of Article 1F(b) suggests that even a serious non-political crime such as drug trafficking should not

[64] À mon avis, notre décision dans *Chan, supra*, n'aide nullement l'appelant puisqu'en l'espèce, il n'a été ni accusé ni condamné pour les crimes pour lesquels la section du statut l'a tenu responsable à titre de complice par association.

[65] Dans *Chan, supra*, comme je l'indiquais plus tôt, le juge Robertson fondait sa conclusion, en partie, sur les propos des juges Bastarache et La Forest dans *Pushpanathan* et *Ward, supra*. Dans *Pushpanathan*, aux paragraphes 73, le juge Bastarache faisait les remarques suivantes:

Il est nécessaire de prendre aussi en considération le chevauchement possible des sections Fc) et Fb) de l'article premier en ce qui concerne le trafic des drogues. De toute évidence, la section Fb) est généralement censée empêcher que des criminels de droit commun susceptibles d'extradition en vertu d'un traité puissent revendiquer le statut de réfugié, mais cette exclusion est limitée aux crimes graves commis avant l'entrée dans le pays d'accueil. Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 107, dit ceci:

[TRADUCTION] En vue de favoriser l'uniformité des décisions, le HCNUR a proposé que, lorsqu'aucun facteur politique ne joue, une présomption de crime grave puisse découler de la preuve de la perpétration de l'une ou l'autre des infractions suivantes: l'homicide, l'agression sexuelle, l'attentat à la pudeur d'un enfant, les coups et blessures, le crime d'incendie, le trafic des drogues et le vol qualifié.

Les parties ont voulu s'assurer que les criminels de droit commun ne puissent pas se soustraire à l'extradition et aux poursuites en demandant le statut de réfugié. Vu la portée bien définie de la section Fb) de l'article premier, celle-ci étant limitée aux «crimes graves de droit commun» commis en dehors du pays d'accueil, on doit inévitablement en inférer que les crimes graves de droit commun ne sont pas visés par le libellé général et catégorique de la section Fc) de l'article premier. La section Fb) de l'article premier vise des crimes de droit commun commis en dehors du pays d'accueil, alors que le par. 33(2) traite des crimes ou délits de droit commun perpétrés dans le pays d'accueil. La section Fb) de l'article premier renferme un mécanisme de pondération dans la mesure où il faut que soient remplies les conditions exprimées par les termes «grave» et «de droit commun», tandis que le par. 33(2), mis en œuvre par les art. 53 et 19 de la Loi, oblige à peser la gravité du danger pour la société canadienne par rapport au danger de persécution en cas de *refoulement*. Cette approche reflète l'intention des États signataires de réaliser un équilibre des considérations humanitaires entre, d'une part, la personne qui craint la persécution et, d'autre part, l'intérêt

be included in Article 1F(c). This is consistent with the expression of opinion of the delegates in the *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III, at p. 89. [Underlining added.]

[66] In this passage Bastarache J. indicated that the purpose of Article 1F(b) was to prevent non-political criminals from avoiding extradition by claiming refugee status. It is important to note, first, that in the case at bar the claimant is a fugitive, that is, he fled his country before being prosecuted for the crimes for which he was sentenced *in absentia* to 21½ years' imprisonment by the Gabès Appeal Court. Secondly, most if not all of the non-political crimes at issue here, namely those attributed to MTI/Ennahda and for which the Refugee Division held the appellant responsible, are extraditable crimes under the rules applicable to extradition. Third, the appellant was not convicted of any of the 12 non-political crimes for which the Refugee Division concluded that there was serious reasons for considering that he had committed them.

[67] With all due respect for the contrary view, I cannot find any intention in the remarks of Bastarache J. to limit the non-political crimes covered by Article 1F(b) to those which are extraditable under a treaty. Such a limitation would be surprising to say the least, since first it is in no way contained in the wording of Article 1F(b), and second, the limitation would lead to an absurd situation in which extraditable criminals would be excluded from refugee protection whereas offenders whose crimes were not extraditable crimes would not be excluded because Canada had not concluded an extradition treaty with the country in which the serious non-political crimes were committed.

[68] Rather, I feel that the comments by Bastarache J. are simply an indication of the nature and seriousness of crimes which may fall under the Article 1F(b) exclusion,

légitime des États dans la répression de la criminalité. L'existence de la section Fb) de l'article premier semble indiquer que même un crime grave de droit commun tel le trafic des drogues ne doit pas être inclus à la section Fc) de l'article premier. Cette affirmation est conforme aux avis émis par les délégués tels qu'ils ressortent des *Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (1989), vol. III, à la p. 89. [Le souligné est le mien.]

[66] Dans ce passage, le juge Bastarache indique que le but de la section Fb) de l'article premier est d'empêcher des criminels de droit commun d'éviter l'extradition en revendiquant le statut de réfugié. Il est important de souligner, en premier lieu, qu'en l'espèce, le revendicateur est un fugitif, i.e. qu'il a fui son pays avant d'être poursuivi pour des crimes dont il a été condamné, par contumace, à 21 ans et demi de prison par la Cour d'appel de Gabès. En deuxième lieu, les crimes de droit commun ici en cause, soit ceux imputés au MTI/Ennahda et pour lesquels la section du statut a tenu l'appelant responsable, sont, pour la plupart, sinon tous, des crimes susceptibles d'extradition en vertu des normes applicables en matière d'extradition. En troisième lieu, l'appelant n'a été condamné pour aucun des 12 crimes de droit commun à l'égard desquels la section du statut a conclu qu'il y avait des raisons sérieuses de penser qu'il avait commis ces crimes.

[67] Je ne peux lire dans les propos du juge Bastarache, avec respect pour l'opinion contraire, une intention de limiter les crimes de droit commun visés par la section Fb) de l'article premier à ceux susceptibles d'extradition en vertu d'un traité. Une telle limitation serait pour le moins surprenante puisque, d'une part, elle n'est aucunement prévue par le texte de la section Fb) de l'article premier et, d'autre part, cette limitation conduirait à une situation absurde où des criminels susceptibles d'extradition seraient exclus de la protection de réfugié, alors que les criminels non susceptibles d'extradition n'en seraient pas exclus parce que le Canada n'a pas conclu de traité d'extradition avec le pays où les crimes graves de droit commun ont été commis.

[68] Je suis plutôt d'avis que les commentaires du juge Bastarache constituent seulement une indication quant à la nature et à la gravité des crimes qui peuvent tomber

that is, serious crimes to which the extradition treaties might be fully applicable.

[69] I would add that it is important to bear in mind that the issue in *Pushpanathan, supra*, concerned the interpretation of Article 1F(c) of the Convention, and in particular whether an individual who had pleaded guilty to the crime of drug trafficking in Canada could be excluded from the definition of a refugee because of the application of Article 1F(c). In my opinion, the Supreme Court's judgment in *Pushpanathan, supra*, did not have the effect of making the rules on complicity by association stated by this Court in *Sivakumar, supra*, and *Bazargan, supra*, inapplicable.

[70] The other judgment on which Robertson J.A. relied in *Chan, supra* is *Ward, supra*, in which at page 743 of his reasons La Forest J. said the following:

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

[71] At paragraph 7 of his reasons in *Chan, supra*, Robertson J.A., before reproducing the above-cited

sous l'exclusion de la section Fb) de l'article premier, i.e. des crimes sérieux à l'égard desquels les traités d'extradition pourraient recevoir pleine application.

[69] J'ajouterais qu'il est important de se rappeler que la question en litige dans *Pushpanathan, supra*, concernait l'interprétation de la section Fc) de l'article premier de la Convention et, plus particulièrement, si une personne qui avait plaidé coupable relativement au crime de trafic de stupéfiants au Canada pouvait être exclu de la définition de réfugié en raison de l'application de l'alinéa Fc) de l'article premier. À mon avis, la décision de la Cour suprême dans *Pushpanathan, supra*, n'a pas pour effet de rendre inapplicables les principes de la complicité par association énoncés par cette Cour dans *Sivakumar, supra* et *Bazargan, supra*.

[70] L'autre décision sur laquelle s'appuyait le juge Robertson dans *Chan, supra*, est *Ward, supra*, où le juge La Forest, à la page 743 de ses motifs, s'exprimait comme suit:

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

[71] Au paragraphe 7 de ses motifs dans *Chan, supra*, le juge Robertson, avant de reproduire le passage précité

passage from *Ward, supra*, noted that in an *obiter* La Forest J. had adopted the viewpoint expressed by Professor Hathaway at pages 221 and 222 of his text, *The Law of Refugee Status*, namely that exclusion under Article 1F(b) is limited to accused persons who are fugitives from prosecution.

[72] It is also worth noting that in *Ward, supra*, the Supreme Court did not have to interpret Article 1F(b) in order to dispose of the case before it. Consequently, La Forest J.'s remarks were clearly made *obiter*. This is apparent on reading his comments found at page 743. I therefore consider that like *Pushpanathan, supra*, *Ward* is not in any way a bar to the application of the rules on complicity by association stated in *Sivakumar, supra*. Further, the British Court of Appeal and the Federal Court of Australia have categorically rejected the interpretation of Article 1F(b) which the Supreme Court of Canada appears to suggest.

[73] In *B, Re*, [1997] E.W.J. No. 700, a bench of two judges of the British Court of Appeal had to decide whether an application for leave to an appeal an Immigration Appeal Tribunal decision should be granted. Since such leave could only be granted if the appeal raised a point of law, the Court of Appeal had to decide whether the point of law raised by B was a serious one, namely whether he could be a person in respect of whom there were serious reasons for considering that he had committed a serious non-political crime, when there was no evidence whatever that he had committed a specific identified crime.

[74] The relevant facts of that case were the following. In 1988 B, a Marxist-Leninist, became associated with the Turkish Revolutionary Fighting Association, and in 1991 he became associated with the Kurdish movement in Turkey, the PKK. After a training period in which he was given a rifle and a uniform, B became responsible for propaganda and logistics in the PKK, a terrorist organization engaged in the commission of crimes, in particular murders and terrorist attacks on military targets and on the civilian population.

de *Ward, supra*, soulignait que le juge La Forest avait, dans un *obiter*, adopté le point de vue exprimé par le Professeur Hathaway, aux pages 221 et 222 de son ouvrage, *The Law of Refugee Status*, à l'effet que l'exclusion sous la section Fb) de l'article premier serait limitée aux personnes accusées cherchant à échapper à des poursuites.

[72] Il est aussi important de souligner que dans *Ward, supra*, la Cour suprême n'avait pas à interpréter la section Fb) de l'article premier pour disposer du litige devant elle. Par conséquent, les remarques du juge La Forest étaient clairement incidentes. Cela est manifeste à la lecture de ses propos que l'on retrouve à la page 743. Je suis donc d'avis que *Ward*, tout comme *Pushpanathan, supra*, n'empêche nullement l'application des principes relatifs à la complicité par association énoncés dans *Sivakumar, supra*. D'ailleurs, la Cour d'appel de l'Angleterre et la Cour fédérale de l'Australie ont rejeté de façon catégorique l'interprétation de la section Fb) de l'article premier que semble suggérer la Cour suprême du Canada.

[73] Dans *B, Re*, [1997] E.W.J. No. 700, un banc de deux juges de la Cour d'appel de l'Angleterre avaient à décider si une demande de permission d'en appeler d'une décision du Immigration Appeal Tribunal devait être accordée. Puisqu'une telle permission ne pouvait être accordée que si l'appel soulevait une question de droit, la Cour d'appel devait décider si la question de droit que soulevait B était une question sérieuse, à savoir s'il pouvait être une personne à l'égard de laquelle il y avait des raisons sérieuses de penser qu'elle avait commis un crime sérieux de droit commun, lorsque la preuve ne démontrait aucunement qu'il avait commis un crime spécifique identifié.

[74] Les faits pertinents de cette affaire étaient les suivants. En 1988, B, un marxiste-léniniste, s'associait avec le Turkish Revolutionary Fighting Association et, en 1991, il s'associait au mouvement kurde en Turquie, le PKK. Après une période d'entraînement lors de laquelle il se voyait confier un fusil et un uniforme, B devenait responsable de la propagande et de la logistique au sein du PKK, une organisation terroriste engagée dans la commission de crimes, notamment d'assassinats et d'attaques terroristes contre des cibles militaires et contre la population civile.

[75] In a short time B, as commander, was made responsible for 150 to 500 persons who were members of the PKK. At all relevant times he was a senior member of the PKK and was part of a team the function of which was to make the organization's terrorist activities possible. There could be no doubt that B knew the PKK was engaged in violent activity and that he considered that activity fully justified in order to attain the organization's ends.

[76] The Immigration Appeal Tribunal refused to believe that B had left the PKK or dissociated himself from it in 1993, and concluded that the murders and terrorist attacks on the civilian population were not in any way political crimes and that there were serious reasons for considering that B had committed serious non-political crimes. The tribunal based this conclusion on the fact that B held a position of responsibility in the PKK, that he had been associated with the PKK's activities and that consequently he could not avoid the consequences of that association by saying that the evidence did not show his direct participation in the commission of any specific crime, such as a bombing.

[77] B's argument was that he could not be excluded under Article 1F(b) unless a serious non-political crime was identified and he could be held responsible for that crime. In B's submission, it was not enough to show that he was part of a group the members of which committed serious non-political crimes. In order to exclude him the evidence had to show that he had in fact committed a particular crime. Since there was no evidence of his direct participation in the commission of a serious non-political crime, he could not be excluded under Article 1F(b).

[78] Lord Justice Mummery, for the Court of Appeal, concluded that leave to appeal should be denied since the interpretation of Article 1F(b) suggested by the applicant had no real chance of success. Lord Justice Mummery disposed of the question as follows, at paragraph 21 of his reasons:

In my judgment Mr. Nicol's construction does not have any real prospect of being accepted by the Court of Appeal.

[75] En peu de temps, B, à titre de commandant, se voyait confier la charge de 150 à 500 personnes membres du PKK. Il était, en tout temps pertinent, un membre senior du PKK et faisait partie d'une équipe dont la tâche était de rendre possible les activités terroristes de l'organisation. Il ne pouvait faire de doute que B savait que le PKK était engagé dans des activités violentes et qu'il considérait ces activités pleinement justifiées afin d'atteindre les buts de l'organisation.

[76] Ayant refusé de croire que B avait quitté le PKK ou qu'il s'en était dissocié en 1993, le Immigration Appeal Tribunal concluait que les assassinats et les attaques terroristes contre la population civile ne constituaient nullement des crimes politiques et qu'il y avait dès lors des raisons sérieuses de penser que B avait commis des crimes graves de droit commun. Le tribunal fondait cette conclusion sur le fait que B occupait un poste de responsabilité au sein du PKK, qu'il s'était associé aux activités du PKK et qu'il ne pouvait, par conséquent, éviter les conséquences de cette association au motif que la preuve ne démontrait pas sa participation directe dans la commission d'un crime particulier, tel un attentat à la bombe.

[77] La prétention de B était qu'il ne pouvait être exclu sous la section Fb) de l'article premier que dans la mesure où un crime grave de droit commun était identifié et que l'on pouvait lui imputer ce crime. Il ne suffisait pas, selon B, de démontrer qu'il faisait partie d'un groupe dont les membres commettaient des crimes graves de droit commun. Afin de l'exclure, la preuve devait démontrer qu'il avait, de fait, commis un crime identifié. Puisqu'il n'y avait aucune preuve concernant sa participation directe dans la commission d'un crime grave de droit commun, il ne pouvait être exclu sous la section Fb) de l'article premier.

[78] Lord Justice Mummery, pour la Cour d'appel, concluait que la permission d'en appeler devait être refusée, puisque l'interprétation de la section Fb) de l'article premier proposée par le requérant n'avait aucune chance véritable de réussir. Voici comment, au paragraphe 21 de ses motifs, lord Justice Mummery disposait de la question:

[TRADUCTION] À mon avis, l'interprétation de M. Nicol n'a aucune chance réelle d'être agréée par la cour d'appel. Les

Asylum cases are to be contrasted with the position on extradition. In the case of T the House of Lords found assistance in the extradition cases in deciding on the proper meaning to be given to the expression “serious non-political crime”. In an extradition case it will however also be necessary to identify an extradited crime of which the person has been accused or convicted. The position in asylum is different, as is clear from the less specific language of Article 1F(b). The question to be answered (which was answered correctly by the Appeal Tribunal) was not whether B had committed or been convicted of a crime or whether he had been accused of an extradited crime, which would require identification of a particular offence. The question is: is B a person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a serious non-political crime? The emphasis is on the “serious reasons for considering” that he has committed such a crime. The facts in the decision of the Special Adjudicator and the Appeal Tribunal plainly justified the Tribunal in answering that question in the affirmative, even though neither the Special Adjudicator nor the Appeal Tribunal identified any particular occasion or incident in which the commission of a crime occurred. The Tribunal correctly interpreted this provision. They correctly applied it to the facts of the case. For that reason I would not give leave to appeal. [Emphasis added.]

[79] Accordingly, in the view of the British Court of Appeal, in a political refuge situation, unlike the well-settled rules on extradition, it is not necessary for a specific crime to be attributed to a claimant or for the latter to be accused of that crime in order for him to be excluded under Article 1F(b). The only question that must be answered is whether there are serious reasons for considering that a claimant committed a serious non-political crime. Applied to the facts in the case at bar, the question is whether there are serious reasons for considering that the appellant was responsible for one or more of the serious non-political crimes attributed to the organization with which he had been associated since 1983.

[80] It is important to note that for all practical purposes the facts in *B, Re, supra*, are identical to the facts in the case at bar. B was a member of the PKK and the appellant was a member of MTI/Ennahda, both organizations being engaged in violent activity such as murder and bombing attacks. B was a leading member of the PKK and the appellant held important duties in

affaires de droit d’asile doivent être mises en opposition avec la position concernant l’extradition. Dans l’affaire T, la chambre des lords s’est appuyée sur les affaires d’extradition pour décider du sens approprié à donner à l’expression «crime grave de droit commun». Dans une affaire d’extradition, il sera toutefois aussi nécessaire de s’appuyer sur un crime pour lequel la personne a été accusée ou condamnée dans le pays demandant l’extradition. La position en matière d’asile est différente et cela ressort clairement du libellé moins précis de l’article 1F(b). La question à laquelle is fallait répondre (à laquelle le Tribunal d’appel a bien répondu) n’était pas de savoir si B avait commis un crime ou s’il avait été condamné pour un crime ou de savoir s’il avait été accusé d’un crime dans le pays demandant l’extradition, ce qui exigerait que l’on s’appuie sur une infraction en particulier. La question est: Est-ce que B est une personne dont on a des raisons sérieuses de penser qu’elle a commis un crime grave de droit commun? L’accent est mis sur les «raisons sérieuses de penser» qu’elle a commis un tel crime. Les faits dans la décision de l’arbitre spécial et dans celle du Tribunal d’appel justifiaient pleinement le Tribunal de répondre à cette question de manière affirmative, même si ni l’arbitre spécial ni le Tribunal d’appel ne se sont appuyés sur quelque occasion ou incident que ce soit en particulier ou cours duquel un crime aurait été commis. Le Tribunal a interprété correctement cette disposition et l’a bien appliquée aux faits de l’affaire. Pour ce motif, je n’autoriserais pas l’appel. [Le souligné est le mien.]

[79] Donc, selon la Cour d’appel anglaise, il n’est pas nécessaire, en matière de refuge politique, contrairement aux principes bien établis en matière d’extradition, qu’un crime spécifique soit imputé à un revendicateur ou que celui-ci soit accusé de ce crime afin de pouvoir l’exclure sous la section F(b) de l’article premier. La seule question à laquelle l’on doit apporter une réponse est celle à savoir s’il existe des raisons sérieuses de penser qu’un revendicateur a commis un crime grave de droit commun. Transposé aux faits dans le présent dossier, il s’agit de savoir s’il existe des raisons sérieuses de penser que l’appelant est responsable de l’un ou de plusieurs des 12 crimes graves de droit commun imputés à l’organisation à laquelle il est associé depuis 1983.

[80] Il est important de noter que les faits dans *In the matter of B, Re, supra*, sont, à toutes fins pratiques, identiques aux faits en l’instance. B était membre du PKK alors que l’appelant est membre du MTI/Ennahda, ces deux organisations étant engagées dans des activités violentes, dont des assassinats et des attaques à la bombe. B était un membre important du PKK alors que

MTI/Ennahda. Although they knew that their organizations were committing serious crimes, neither B nor the appellant dissociated himself from his organization.

[81] In *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289, the Australian Federal Court also had to deal with a problem of the interpretation of Article 1F(b). Although the factual situation in that case was different from that in the case at bar and from *B, Re, supra*, the rules stated by the Australian Court in response to two of the questions raised by the appeal are in my opinion relevant and applicable to the facts in the case at bar. At page 297 of his reasons, Branson J.A. stated those two questions as follows:

The appeals were brought on the following, to some extent alternative, grounds:

(1) that Article 1F(b) of the Refugees Convention applies only to "fugitives from justice"; that is, to persons who have committed serious crimes overseas and are seeking to escape criminal liability by claiming refugee status;

...

(4) that where the respondent relies on Article 1F(b), the respondent must identify with precision and particularity the relevant "serious non-political crime" which was committed outside Australia and must show that there are "serious reasons for considering" that the applicant has committed that crime;

[82] For Branson and Whitlam JJ.A., the answer to the first question was to be found in the very wording of Article 1F(b). At page 300, Branson J.A. answered as follows:

Nothing in the context, object and purpose of the Refugees Convention, in my view, requires that Article 1F(b) should be construed other than according to the ordinary meaning of the words in the Article. According to such ordinary meaning, the article is not confined in its operation to fugitives from foreign justice. [Emphasis added.]

Whitlam J.A. answered the question as follows, at page 294:

l'appelant occupait des fonctions importantes au sein du MTI/Ennahda. Même s'ils savaient que leurs organisations commettaient des crimes graves, ni B, ni l'appelant, ne se sont dissociés de leur organisation.

[81] Dans *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289, la Cour fédérale d'Australie était aussi confrontée à un problème d'interprétation de la section Fb) de l'article premier. Même si le contexte factuel de cette affaire est différent de celui en l'instance et de celui dans *B, Re, supra* les principes énoncés par la Cour australienne en réponse à deux des questions soulevées par l'appel sont, à mon avis, pertinents et applicables aux faits en l'instance. À la page 297 de ses motifs, le juge Branson énonce ces deux questions comme suit:

[TRADUCTION]

Les appels ont été interjetés pour les motifs suivants, subsidiaires jusqu'à un certain point:

(1) que l'alinéa 1Fb) de la *convention relative au statut des réfugiés* ne s'applique qu'aux «personnes qui cherchent à échapper à la justice»; c'est-à-dire, aux personnes qui ont commis des crimes graves à l'étranger et qui cherchent à échapper à leur responsabilité criminelle en revendiquant le statut de réfugié;

[. . .]

(4) que lorsque le défendeur invoque l'alinéa 1Fb), il doit préciser quel «crime grave de droit commun» a été commis à l'extérieur de l'Australie et démontrer qu'il existe des «raisons sérieuses de penser» que le demandeur a commis ce crime:

[82] Pour les juges Branson et Whitlam, la réponse à la première question se trouve dans le texte même de la section Fb) de l'article premier. À la page 300, le juge Branson y répond comme suit:

[TRADUCTION] Rien dans le contexte, l'objet et le but de la *Convention relative au statut des réfugiés*, à mon avis, exige que l'alinéa 1Fb) devrait être interprété autrement que dans le sens ordinaire des mots qui le composent. Selon ce sens ordinaire, l'alinéa n'est pas limité, dans son application, aux personnes qui cherchent à échapper à la justice d'un autre pays. [Le souligné est le mien]

Quant au juge Whitlam, il répond à la question, à la page 294, dans les termes suivants:

In my opinion, the ordinary meaning of the words used in Art 1F(b) does not suggest the qualification contended for by the appellant's counsel. What is most striking to me about Art 1F is the plain, matter-of-fact requirement that there should be "serious reasons for considering that" a person "has committed" a specific type of crime (paras (a) and (b)), or "has been guilty" of the proscribed acts: par (c). Charges or convictions are not required. Indeed, in some cases, even though a person claiming to be a refugee has been charged with or convicted of an offence, it may be perfectly clear that there are no serious reasons to consider that person has committed a crime. In other cases, such facts may be strongly probative of such serious reasons. It all depends on the facts of the particular case. Certainly the language may also apply to fugitives from prosecution or, for that matter, punishment. But there is no obvious reason to confine the plain meaning of the words to that category of persons or to those in respect of whom an extradition request may be made to the country of refuge. [Emphasis added.]

[83] Sackville J.A. concurred with the interpretation of Article 1F(b) arrived at by Branson and Whitlam J.J.A. Saying that he concurred with Branson J.A.'s reasons, Sackville J.A., at pages 302, 303 and 304 dealt *inter alia* with the appellant's arguments that the Travaux Préparatoires for the Convention [*The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*] supported a limiting interpretation of Article 1F(b):

I accept that, at the time the Refugees Convention was framed, the international community had expressed the view that people seeking to escape prosecution for serious criminal offences should be entitled neither to asylum from persecution, nor to the protection of the IRO. But that fact does not determine whether Art 1F(b) of the Refugees Convention, read in context, was intended to exclude only such people from the protection afforded by the Refugees Convention, as distinct from others who have committed serious crimes outside the country of refuge. As Grahl-Madsen acknowledges (at 290), the wording of Article 1F(b) of the Refugees Convention (unlike Article 7(d) of the High Commissioner Statute) makes no mention of extradition. Nor does it refer to the existence of any extradition treaty between the countries in question. This contrasts with earlier draft proposals for Refugee Conventions which incorporated express references to Art 14(2) of the Universal Declaration of Human Rights: see Memorandum by

[TRADUCTION] À mon avis, le sens ordinaire des mots utilisés dans l'alinéa 1Fb) ne rejoint pas l'interprétation qu'en donne l'avocat de l'appelant. Ce qui me frappe le plus dans le paragraphe 1F, c'est l'exigence pratique claire selon laquelle il devrait exister des «raisons sérieuses de penser» qu'une personne «[a] commis» un type particulier de crime (al. a) et b)) ou qu'elle «[s'est] rendu[e] coupabl[e]» d'agissements proscriés: alinéa c). Il n'est pas nécessaire qu'il y ait des accusations ou des déclarations de culpabilité. En effet, dans certains cas, même si une personne revendiquant le statut de réfugié a été accusée d'une infraction ou déclarée coupable, il peut être parfaitement clair qu'il n'y a pas de raisons sérieuses de penser que la personne a commis un crime. Dans d'autres cas, de tels faits peuvent avoir une grande force probante relativement à de telles raisons sérieuses. Le tout dépend des faits de l'espèce. Le libellé peut bien sûr s'appliquer aussi aux personnes accusées qui cherchent à échapper à des poursuites ou, encore, à une peine. Il n'y a cependant pas de raison manifeste de restreindre le sens clair des mots à cette catégorie de personnes ou à ceux qui peuvent faire l'objet d'une demande d'extradition au pays d'accueil. [Le souligné est le mien.]

[83] Le juge d'appel Sackville est d'accord avec l'interprétation de la section Fb) de l'article premier à laquelle en arrive les juges Branson et Whitlam. Se disant d'accord avec les motifs du juge Branson, le juge Sackville, aux pages 302, 303 et 304, s'adresse, *inter alia*, aux arguments de l'appelant selon lesquels les travaux préparatoires de la Convention [*The Collected Travaux Préparatoires for the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*] soutiennent une interprétation restrictive de la section Fb) de l'article premier:

[TRADUCTION] Je conviens que, à l'époque où la *Convention relative au statut des réfugiés* a été rédigée, la communauté internationale avait exprimé l'avis que les personnes qui cherchent à échapper à des poursuites concernant des infractions criminelles graves ne devraient avoir ni le droit d'asile pour des raisons de persécution, ni la protection de l'OIR. Mais ce fait n'est pas déterminant pour savoir si l'alinéa 1Fb) de la *Convention relative au statut des réfugiés*, pris dans son contexte, avait pour but d'exclure *seulement* de telles personnes de la protection offerte par la *Convention relative au statut des réfugiés*, au motif qu'ils se distinguent de ceux qui ont commis des crimes graves en dehors du pays d'accueil. Comme le reconnaît Grahl-Madsen (p. 290), le libellé de l'alinéa 1Fb) de la *Convention relative au statut des réfugiés* (contrairement à l'alinéa 7d) du *Status du Haut Commissariat*) ne parle aucunement d'extradition. Il ne renvoie pas non plus à l'existence de quelque traité

the Secretary-General of the United Nations to the United Nations Economic and Social Council Ad Hoc Committee on the Statelessness and Related Problems, and the Draft Convention Relating to the Status of Refugees, art 3 and Commentary (3 January 1950, UN Doc E/AC. 32/2, at 22); France: Proposal [to the Ad Hoc Committee] for a Draft convention, art 1 (17 January 1950 UN Doc E/AC. 32/L.3, at 3).

Scrutiny of the debates supports Goodwin-Gill's observation that "the travaux préparatoires provide no hard answers" as to the intended scope of Article 1F(b): G Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2nd ed. 1996), at 104.

...

As is so often the case, the text of Article 1F(b) of the Refugees Convention represented an accommodation among competing views. One important strand of opinion at the Conference was that the receiving country should not be required to grant refugee status to persons who had committed serious crimes outside that country. The formulation ultimately reflected that strand of opinion. In short, the travaux préparatoires do not support the view that Article 1F(b) should be construed so that it is confined to persons who have committed crimes of an extraditable character, or who are fleeing from threatened prosecution. Accordingly, the appellant's first argument should be rejected. [Emphasis added.]

[84] After a careful reading of the Travaux Préparatoires I can only agree with G. Goodwin-Gill when he says in his text *The Refugee in International Law* that the Travaux Préparatoires give no clear answer on the scope of Article 1F(b). Consequently, I cannot accept Professor Hathaway's opinion, which appeared to find favour with Bastarache and La Forest JJ. in *Pushpanathan, supra*, and *Ward, supra*, that the exclusion under Article 1F(b) is limited to persons charged with serious non-political crimes who seek to evade prosecution.

[85] On the second point, regarding the particularization and specific identification of the crime

d'extradition que ce soit entre les pays en question. Cela contraste avec les avant-projets précédents de conventions relatives au statut des réfugiés qui comprenaient des renvois exprès au paragraphe 14(2) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*: voir le mémoire du Secrétaire général des Nations Unies au Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes du Conseil économique et social des Nations Unies, l'article 3 de l'avant-projet de convention relative au statut des réfugiés et le commentaire (3 janvier 1950, Doc. Des Nations Unies E/A 32/2, p. 22); France: article 1 de la proposition [au Comité spécial] concernant un avant-projet de convention (17 janvier 1950, Doc. des Nations Unies E/AC 32/L.3, p. 3).

[...] Un examen minutieux des débats appuie la remarque de Goodwin-Gill selon laquelle «les travaux préparatoires n'offrent pas de réponse ferme» en ce qui a trait à la portée envisagée de l'alinéa 1Fb): G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2<sup>e</sup> éd., 1996), p. 104.

[...]

Comme c'est souvent le cas, le texte de l'alinéa 1Fb) de la Convention relative au statut des réfugiés a représenté un compromis face à des opinions divergentes. Un courant de pensée important voulait que le pays d'accueil ne soit pas obligé d'accorder le statut de réfugié aux personnes ayant commis des crimes graves en dehors de ce pays. La formulation a finalement reflété cette opinion. En résumé, les travaux préparatoires n'appuient pas l'avis que l'alinéa 1Fb) devrait être interprété de façon à être restreint aux personnes qui ont commis des crimes de nature à justifier l'extradition ou qui cherchent à échapper à des menaces de poursuites. Par conséquent, le premier argument de l'appelant devrait être rejeté. [Le souligné est le mien.]

[84] Suite à une lecture attentive des travaux préparatoires, je ne peux qu'être en accord avec G. Goodwin-Gill lorsqu'il affirme dans son ouvrage, *The Refugee in International Law*, que les travaux préparatoires n'apportent aucune réponse claire quant à la portée de la section Fb) de l'article premier. Par conséquent, je ne puis accepter l'opinion du professeur Hathaway, qui a semblé trouver faveur auprès des juges Bastarache et La Forest dans *Pushpanathan, supra*, et *Ward, supra*, selon laquelle l'exclusion sous la section Fb) de l'article premier serait limitée aux personnes accusées de crimes graves de droit commun cherchant à échapper à des poursuites.

[85] Quant à la deuxième question, soit celle concernant la particularisation et l'identification précise

with which the claimant is charged, Branson J.A. replied specifically at page 301:

In my opinion, the terms of Article 1F(b) suggest against a requirement that every element of an identified offence must be able to be identified and particularised before the article may be relied upon. What is required is that “there are serious reasons for considering” that the person seeking refuge “has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country”. Whether there are serious reasons for so considering will depend upon the whole of the evidence and other material before the decision-maker. [Emphasis added.]

[86] It should be mentioned that Branson and Whitlam J.J.A. considered that the supreme Court of Canada’s judgment in *Ward, supra*, and *Pushpanathan, supra*, were not conclusive as *inter alia* the interpretation of Article 1F(b) was not at issue in either of those cases (see page 294 for the reasons of Whitlam J.A. and page 300 for those of Branson J.A.).

[87] The judgment of the Federal Court of Australia is consistent with that of the British Court of Appeal in *B, Re, supra*. Those two judgments support the interpretation which the respondent is asking this Court to accept. I should like to conclude my review of precedent by noting that the Deuxième Chambre française of the Commission permanente de recours des réfugiés (the Commission) came to a similar conclusion on the interpretation of Article 1F(b) of the Convention to that of the British and Australian courts in a case involving an Algerian claimant who was a member of the FIS (ref.: 94/993/R2632—March 28, 1995).

[88] In that case, the claimant was seeking refugee status in France. The story he gave the Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (the Commissaire général) was that in 1993, in view of the Pakistani government’s decision to deport any Islamist militant from an Arab country, he feared deportation from Pakistan, where he was working for humanitarian organizations assisting Afghan refugees, and decided to seek asylum in Europe.

[89] The Commissaire général relied *inter alia* on a report by the Belgian Embassy in Islamabad, that the FIS

du crime reproché au revendicateur, le juge Branson y répond de façon spécifique à la page 301:

[TRADUCTION] À mon avis, les termes de l’alinéa 1Fb) donnent à penser qu’il n’y a aucune exigence à ce que chaque élément d’une infraction particulière soit précisé et individualisé avant qu’il soit possible d’invoquer cet alinéa. L’exigence est qu’il doit exister «des raisons sérieuses de penser» que la personne demandant l’asile «[a] commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d’accueil avant d’y être admis[e]». La question de savoir s’il existe des raisons sérieuses de penser ainsi dépendra de l’ensemble des témoignages et des documents présentés au décideur. [Le souligné est le mien.]

[86] Il est à souligner que les juges Branson et Whitlam étaient d’avis que les décisions de la Cour suprême du Canada dans *Ward, supra* et *Pushpanathan, supra*, n’étaient pas déterminantes vu, *inter alia*, que l’interprétation de la section Fb) de l’article premier n’était pas en litige dans l’une ou l’autre de ces causes (voir la page 294, pour les motifs du juge Whitlam, et la page 300, pour ceux du juge Branson).

[87] La décision de la Cour fédérale d’Australie va dans le même sens que celle de la Cour d’appel de l’Angleterre dans *B, Re, supra*. Ces deux décisions appuient l’interprétation à laquelle l’intimé nous demande de souscrire. Je désire conclure ma révision jurisprudentielle en soulignant que la Deuxième Chambre française de la Commission permanente de recours des réfugiés (la Commission) en arrivait, relativement à l’interprétation de la section Fb) de l’article premier de la Convention, à une conclusion similaire à celle des tribunaux anglais et australien dans un dossier concernant un revendicateur algérien, membre du FIS. (Réf.: 94/993/R2632—28 mars 1995).

[88] Dans cette affaire, le revendicateur demandait le statut de réfugié en France. L’histoire qu’il présentait devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (le Commissaire général) était qu’en 1993, craignant d’être expulsé du Pakistan, où il travaillait au sein d’organisations humanitaires d’aide aux réfugiés afghans, vu la décision du gouvernement pakistanais d’expulser tout militant islamiste originaire d’un pays arabe, il prit la décision de chercher asile en Europe.

[89] Le Commissaire général se fondant, *inter alia*, sur un rapport de l’ambassade de Belgique à Islamabad,

was an organization involved in international terrorism, and concluded on July 8, 1994, that the claimant should be excluded under Article 1F of the Convention.

[90] Before the Commission, Belgium, intervening in the case, asked that the Commissaire général's decision be upheld and submitted *inter alia* that there were serious reasons for considering that the claimant had been in contact in Belgium with radical Islamist movements supporting violence. In Belgium's submission this contradicted the claimant's story that he was a humanist and pacifist who had no connection with the violent wing of the movement with which he was associated.

[91] Concluding that the Commissaire général's decision should be upheld, and that the claimant should consequently be excluded under Article 1F of the Convention, the Commission made the following comments:

[TRANSLATION] Whereas implementation of the exclusion clause [Article 1F of the Convention] as defined by the Geneva Convention is within the discretion of each state, the only condition being the existence of "serious reasons to consider" that the party concerned has been guilty of one of the proscribed acts (see in particular J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto and Vancouver, 1991, p. 206; D. Ramacieri, *Jurisprudence récente en Droit canadien sur la clause d'exclusion 1, F.A. de la Convention de 1951*, Doc-Ref. 21/April 30, 1992, suppl. at No. 181, p. 2);

... whereas it does not concern only the direct perpetrators of the crimes listed, but may also affect accomplices or members of criminal organizations considered collectively responsible for such acts, in so far as they acted with knowledge of the criminal purposes pursued, and there is no particular circumstance exempting them from responsibility (see F. Schyder, *The Status of Refugees in International Law*; A.W. Sijthoff, Leyden, 1955, p. 277, which applies this reasoning to Art. 1F(a) with reference to Articles 6, 9 and 10 of the Statute of the Nuremberg International Military Tribunal);

...

Whereas with respect to the instant case the information contained in the record about the organizations and that relating to the applicant's *préventions à charge* are indications to suggest that he could have been involved in an international terrorist network directly connected with the violent Islamist

selon lequel le FIS était une organisation impliquée dans le terrorisme international, concluait, le 8 juillet 1994, que le revendicateur devait être exclu sous la section F de l'article premier de la Convention.

[90] Devant la Commission, la Belgique, intervenant au dossier, demandait le maintien de la décision du Commissaire général et soumettait, *inter alia*, qu'il existait des raisons sérieuses de penser que le revendicateur avait entretenu en Belgique des liens avec des mouvements islamistes radicaux prônant la violence. Selon la Belgique, cet élément contredisait l'histoire du revendicateur qu'il était un humaniste et un pacifiste qui n'avait aucun lien avec la frange violente du mouvement auquel il était associé.

[91] En concluant que la décision du Commissaire général devait être confirmée et que, par conséquent, le revendicateur devait être exclu sous la section F de l'article premier de la Convention, la Commission faisait les remarques suivantes:

Considérant que l'application de la clause d'exclusion [la section F de l'article premier de la Convention] telle que définie par la Convention de Genève relève du pouvoir discrétionnaire de chaque État, la seule condition étant l'existence de «raisons sérieuses de penser» que l'intéressé s'est rendu coupable de l'un des actes proscrits (cfr. Notamment, J.C. Hathaway, "The Law of Refugee Status", Butterworths, Toronto et Vancouver, 1991, p. 206; D. Ramacieri "Jurisprudence récente en Droit canadien sur la clause d'exclusion 1, F.A. de la Convention de 1951", Doc-Réf. 21/30 avril 1992, suppl. Au n° 181, p. 2);

[. . .] qu'elle ne concerne pas uniquement les auteurs directs des crimes énumérés mais peut aussi frapper des complices ou des membres d'organisations criminelles jugées collectivement responsables de tels actes, pour autant qu'ils aient agi en connaissance des objectifs criminels poursuivis et qu'aucune circonstance particulière n'exonérât leur responsabilité (cfr. F. Schyder "The status of Refugees in International Law"; A.W. Sijthoff, Leyden 1955, p. 277 qui applique ce raisonnement à l'art. 1, F, a) par référence aux articles 6, 9 et 10 du Statut du tribunal militaire international de Nûremberg);

[. . .]

Considérant, quant au présent cas d'espèce, que les informations contenues au dossier concernant les organisations et ainsi que celles se rapportant aux *préventions à charge* du requérant constituent des indications donnant à penser que ce dernier pourrait être impliqué dans un réseau terroriste

movements that are rife in Algeria;

whereas the latter organize, perpetrate and take responsibility for attacks, murder and other crimes committed on a grand scale;

whereas such acts, as well as being infringements of the most basic human rights, the right to life and the right to physical integrity . . .

whereas they may also be defined as serious nonpolitical crimes . . .

whereas the Commission considers that it cannot be the purpose of the Geneva Convention to protect persons who have been guilty of or accomplices in such acts;

whereas the circumstance that the applicant did not directly participate in such acts is irrelevant when there are serious reasons for considering that he knowingly encouraged and facilitated them by his material assistance;

whereas the infringements of human rights alleged against the Algerian authorities do not exempt him from liability. [Emphasis added.]

[92] Accordingly, I have no hesitation in concluding that there is no basis for making any distinction between Article 1F(a) and Article 1F(b), so far as the rules laid down by this Court in *Sivakumar, supra*, are concerned. First, it should be noted that the two paragraphs deal with the commission of serious crimes. For ease of reference, I set out Article 1F of the Convention:

#### ARTICLE I

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

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

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

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

[93] Article 1F(a) refers to a crime against peace, a war crime or a crime against humanity. Needless to say,

international directement lié aux mouvements islamistes violents sévissant en Algérie;

que ceux-ci organisent, perpètrent et revendiquent des attentats, meurtres et autres crimes commis sur une grande échelle;

que ces agissements, outre qu'ils portent atteinte aux premiers des droits humains, le droit à la vie et le droit à l'intégrité physique, [ . . . ]

qu'ils peuvent être aussi définis comme crimes graves de droit commun [ . . . ]

que la Commission estime que la Convention de Genève ne peut avoir pour objet de protéger ceux qui se rendent coupables ou complices de tels actes;

que la circonstance que le requérant n'a pas directement participé à ces actes est sans incidence dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il les a sciemment encouragés et facilités par son aide matérielle;

que les violations des droits de l'homme imputées aux autorités algériennes ne l'exonèrent pas de sa responsabilité; [Le souligné est le mien.]

[92] Je n'ai donc aucune hésitation à conclure qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les sections Fa) et Fb) de l'article premier, en ce qui concerne les principes énoncés par cette Cour dans *Sivakumar, supra*. Il est à remarquer, en premier lieu, que les deux alinéas s'adressent à la perpétration de crimes graves. Afin d'en faciliter la consultation, je reproduis la section F de l'article premier de la Convention:

#### ARCICLE PREMIER

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

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

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

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

[93] La section Fa) de l'article premier réfère à un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime

these crimes are all crimes that can only be described as serious. Under Article 1F(b) the exclusion results from the commission of a serious non-political crime by the refugee status claimant. Both paragraphs describe the nature of the crimes that will result in the exclusion of someone who has committed them.

[94] In order to exclude persons covered by Article 1F(a) and (b), it will be necessary to show that there are “serious reasons for considering” that the serious crimes identified were committed, but it will not be necessary to attribute any one specifically to the claimant. This test applies to both Article 1F(a) and Article 1F(b). Paragraph 149 of the United Nations High Commission for Refugees *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (UNHCR Handbook) deals with the degree of evidence required to exclude a person under Article 1F of the Convention:

149. The competence to decide whether any of these exclusion clauses are applicable is incumbent upon the Contracting State in whose territory the applicant seeks recognition of his refugee status. For these clauses to apply, it is sufficient to establish that there are “serious reasons for considering” that one of the acts described has been committed.

[95] Accordingly, in considering an exclusion based on Article 1F(b), the Refugee Division will be justified in excluding a claimant from refugee protection if it has serious reasons for considering that a serious non-political crime was committed for which the claimant may be held responsible.

[96] In my view, the interpretation of Article 1F(b) which the plaintiff is asking the Court to adopt conflicts with the very wording of the Article. Additionally, this interpretation has been categorically rejected by the British Court of Appeal and the Federal Court of Australia, and I concur entirely with the reasons given by those courts in support of their interpretation of Article

contre l’humanité. Ces crimes sont tous, il va sans dire, des crimes que l’on ne peut que qualifier comme étant des crimes graves. Quant à la section Fb) de l’article premier, l’exclusion résultera de la commission, par un demandeur du statut de réfugié, d’un crime grave de droit commun. Les deux alinéas qualifient la nature des crimes qui résulteront en une exclusion de la personne les ayant commis.

[94] Afin d’exclure les personnes qui sont visées par les sections Fa) et Fb) de l’article premier, il sera nécessaire de démontrer qu’il existe des «raisons sérieuses de penser» que des crimes graves identifiés ont été commis, mais sans qu’il ne soit nécessaire d’en imputer un spécifiquement au revendicateur. Ce test s’applique tant à la section Fa) qu’à la section Fb) de l’article premier. Le paragraphe 149 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* du Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (Guide du HCNUR) traite du degré de preuve requis pour exclure une personne sous la section F de l’article premier de la Convention:

149. C’est à l’État contractant sur le territoire duquel l’intéressé demande la reconnaissance de son statut de réfugié qu’il appartient de décider si celui-ci tombe sous le coup de l’une ou l’autre de ces clauses d’exclusion. Pour que ces clauses s’appliquent, il suffit d’établir qu’il y a «des raisons sérieuses de penser» que l’un des actes visés par ces clauses a été effectivement perpétré.

[95] Donc, dans le cadre d’une exclusion fondée sous la section Fb) de l’article premier, la section du statut sera justifiée d’exclure un revendicateur de la protection de réfugié si elle a des raisons sérieuses de penser qu’un crime grave de droit commun a été commis pour lequel le revendicateur peut être tenu responsable.

[96] À mon avis, l’interprétation de la section Fb) de l’article premier que le demandeur nous demande d’adopter va à l’encontre du texte même de la section. En outre, cette interprétation a été rejetée de façon catégorique par la Cour d’appel de l’Angleterre et par la Cour fédérale de l’Australie, et je suis entièrement d’accord avec les motifs énoncés par ces tribunaux au

1F(b). In view of the wording of Article 1F(b) and the judgments in *B, Re, supra*, and *Ovcharuk, supra*, I cannot subscribe to the interpretation of Article 1F(b) suggested by the appellant.

[97] Of course, this Court is not bound by the British and Australian judgments. At the same time, as I have just said, I share the viewpoint of those courts on the interpretation of Article 1F(b) and naturally it is preferable, where possible, for the courts of the signatory countries to an international convention to adopt the same interpretation of the provisions of that Convention. In *T. v. Secretary of State for the Home Department, supra*, Lord Lloyd made this point at paragraph 87:

In a case concerning an international convention it is obviously desirable that decisions in different jurisdictions should, so far as possible, be kept in line with each other.

[98] Consequently, the answer to the first question certified by the Judge will be yes.

[99] I now need only dispose of the third point at issue, namely whether the crimes committed by MTI/Ennahda can be attributed to the appellant as an accomplice by association. This question takes in the second question certified by the Trial Judge, which I again reproduce for ease of reference:

If so, can a refugee status claimant's association with an organization responsible for perpetrating "serious non-political crimes" within the meaning of that expression in Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, entail the complicity of the claimant for purposes of applying the said provisions simply because he knowingly tolerated such crimes, whether committed during or before his association with the organization in question?

[100] As Décary J.A. said in *Bazargan, supra*, the answer to such a question necessarily depends on the facts of the case. In the case at bar, in view of the evidence, the Refugee Division concluded that the appellant had to be held responsible for the crimes attributed to MTI/Ennahda, as an accomplice by association.

soutien de leur interprétation de la section Fb) de l'article premier. Vu le texte de la section Fb) de l'article premier et les décisions dans *B, Re, supra*, et *Ovcharuk, supra*, je ne puis souscrire à l'interprétation de la section Fb) de l'article premier que nous propose l'appellant.

[97] Nous ne sommes évidemment pas liés par les décisions anglaise et australienne. Par ailleurs, comme je viens de l'indiquer, je partage le point de vue de ces tribunaux quant à l'interprétation de la section Fb) de l'article premier et il va sans dire qu'il est préférable, lorsque possible, que les tribunaux de pays signataires d'une convention internationale adoptent la même interprétation des dispositions de cette convention. Dans *T. v. Secretary of State for the Home Department, supra*, lord Lloyd exprimait ce point de vue au paragraphe 87:

[TRADUCTION] Dans une affaire portant sur une convention internationale, il est évidemment souhaitable que les décisions dans différents ressorts concordent autant que possible entre elles. [ . . . ]

[98] Par conséquent, la réponse à la première question certifiée par la juge sera un oui.

[99] Il ne me reste qu'à disposer de la troisième question en litige, à savoir si les crimes commis par le MTI/Ennahda peuvent être imputés à l'appellant à titre de complice par association. Cette question englobe la deuxième question certifiée par la juge de première instance, que je reproduis à nouveau pour en faciliter la consultation:

Dans l'affirmative, l'association d'un revendicateur du statut de réfugié avec une organisation responsable de la perpétration de «crimes graves de droit commun» au sens de cette expression figurant à la section Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié*, peut-elle emporter complicité de ce revendicateur pour les fins de l'application de cette même disposition, du simple fait qu'il a sciemment toléré ces crimes, que ceux-ci aient été commis pendant ou avant son association avec l'organisation en cause?

[100] Comme le disait le juge Décary dans *Bazargan, supra*, la réponse à une telle question dépend nécessairement des faits de la cause. En l'instance, à la lumière de la preuve, la section du statut a conclu que l'appellant devait être tenu responsable, à titre de complice par association, des crimes imputés au MTI/Ennahda.

[101] In support of its conclusion, the Refugee Division relied on the abundant evidence which I have described in paragraph 22 *inter alia* of my reasons. Additionally, the Refugee Division attached no weight to the appellant's testimony. In the Refugee Division's opinion, the appellant was not just a member of the movement but someone who performed important duties. In view of his function in the movement, the fact that he never left the movement, although he was able to do so, and the fact that at the time of the hearing before the Refugee Division he was still a member of the movement, the Refugee Division concluded that he should be held responsible by association for the crimes attributed to MTI/Ennahda. Additionally, the Refugee Division considered that in the case at bar the appellant's mere membership in the movement sufficed to make him responsible, since MTI/Ennahda existed primarily for limited and brutal purposes.

[102] Since I have not been persuaded that the Refugee Division's findings of fact were unreasonable, I can only conclude that the crimes attributed to MTI/Ennahda may be ascribed to the appellant as an accomplice by association in accordance with the rules set forth in *Sivakumar, supra*.

[103] In view of the conclusion to which I have come, namely that by the duties he performed the appellant knowingly tolerated, if not encouraged, the serious non-political crimes attributed to his organization since 1983, there is no need to answer the second question as worded and to decide whether his responsibility extends to the crimes committed before his association with MTI/Ennahda.

[104] In the circumstances, as I indicated earlier, there will be no reason to dispose of the questions relating to the interpretation of Article 1F(c) of the Convention.

[105] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

LÉTOURNEAU J.A.: I concur.

\*\*\*

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

[101] Au soutien de sa conclusion, la section du statut s'est fondée sur une preuve abondante que j'ai particularisée, *inter alia*, au paragraphe 22 de mes motifs. En outre, la section du statut n'a donné aucun poids au témoignage de l'appelant. Selon la section du statut, l'appelant n'était pas un simple membre du mouvement, mais quelqu'un qui occupait des fonctions importantes. Vu son rôle au sein du mouvement, vu qu'il n'a jamais quitté le mouvement, même s'il avait eu la possibilité de le faire, et vu le fait qu'au moment de l'audition devant la section du statut, il était toujours membre du mouvement, la section a conclu qu'il devait être tenu responsable par association pour les crimes imputés au MTI/Ennahda. De plus, la section du statut était d'avis qu'en l'espèce, la simple appartenance de l'appelant au mouvement était suffisante pour le rendre responsable, puisque le MTI/Ennahda visait principalement des fins limitées et brutales.

[102] Puisque je n'ai pas été convaincu que ces conclusions de fait de la section du statut sont déraisonnables, je ne peux que conclure que les crimes imputés au MTI/Ennahda peuvent être imputés à l'appelant à titre de complice par association, selon les principes énoncés dans *Sivakumar, supra*.

[103] Étant donné la conclusion à laquelle j'en suis venu, soit que l'appelant a sciemment toléré sinon encouragé par ses fonctions les crimes graves de droit commun reprochés à son organisation depuis 1983, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question telle que formulée et de décider si sa responsabilité s'étend aux crimes commis avant son association avec le MTI/Ennahda.

[104] Dans les circonstances, il n'y aura pas lieu, comme je l'ai indiqué plus tôt, de disposer des questions relatives à l'interprétation de la section Fc) de l'article premier de la Convention.

[105] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Je suis d'accord.

\*\*\*

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

[106] DÉCARY J.A.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment prepared by my brother Nadon J.A. I have come to the same conclusion as to the outcome of the appeal, but for different reasons, which leads me to give a different answer to the first question certified. I would dispose of the other points dealt with by him in the manner he suggests. Also, I adopt his review of the facts.

[107] To begin with, it is worth recalling what the two questions certified by the Motions Judge were [at paragraph 160]:

[Question 1]

Are the rules laid down by the Federal Court of Appeal in *Sivakumar v. Canada*, [1994] 1 F.C. 433, on complicity by association for purposes of implementing Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, applicable for purposes of an exclusion under Article 1F(b) of the said Convention?

[Question 2]

If so, can a refugee status claimant's association with an organization responsible for perpetrating "serious non-political crimes" within the meaning of that expression in Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, entail the complicity of the claimant for purposes of applying the said provision simply because he knowingly tolerated such crimes, whether committed during or before his association with the organization in question?

and to reproduce the relevant passages from subsection 2(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th supp.), c. 28, s. 1] of the *Immigration Act* and Article 1 of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* (the Convention):

*Immigration Act*

2. (1) In this Act,

...

"Convention refugee" means any person who

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

[106] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement préparés par mon collègue, le juge Nadon. J'en arrive à la même conclusion que lui relativement au sort de l'appel, mais pour des motifs différents, ce qui m'amènera à donner une réponse différente à la première question certifiée. Quant aux autres points dont il a traité, j'en disposerais de la manière qu'il propose. Je m'en remets par ailleurs à son exposé des faits.

[107] Il sera utile de rappeler au départ quelles sont les deux questions qu'a certifiées le juge des requêtes [au paragraphe 160]:

[Question 1]

Les principes énoncés par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Sivakumar c. Canada*, [1994] 1 C.F. 433 quant à la complicité par association pour les fins de l'application de la section Fa) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* sont-ils applicables aux fins d'une exclusion en vertu de la section Fb) de l'article premier de cette même Convention?

[Question 2]

Dans l'affirmative, l'association d'un revendicateur du statut de réfugié avec une organisation responsable de la perpétration de «crimes graves de droit commun», au sens de cette expression figurant à la section Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, peut-elle emporter complicité de ce revendicateur pour les fins de l'application de cette même disposition, du simple fait qu'il a sciemment toléré ces crimes, que ceux-ci aient été commis pendant ou avant son association avec l'organisation en cause?

et de reproduire les extraits pertinents du paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1] de la *Loi sur l'immigration* et de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (la Convention):

*Loi sur l'immigration*

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

[. . .]

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

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

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

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

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

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

*United Nations Convention Relating to the  
Status of Refugees*

ARTICLE 1

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 provisions in respect of such crimes;

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

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

[108] In a few words, my conclusion is the following:

- the crimes and acts to which Article 1F(a) and (c) of the Convention applies are extraordinary actions which shock the international conscience;

- the crimes to which Article 1F(b) applies are ordinary crimes which are recognized by traditional criminal law;

- for there to be a "serious non-political crime" within the meaning of Article 1F(b), there must be a crime within the meaning of traditional criminal law, that crime must not be political and the non-political crime must be serious;

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

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

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

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

*Convention des Nations Unies relative au statut  
des réfugiés*

ARTICLE PREMIER

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

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

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

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

[108] Ma conclusion, en quelques mots, est la suivante:

- les crimes et agissements que visent les sections Fa) et Fc) de l'article premier de la Convention sont des actes extraordinaires qui heurtent la conscience internationale;

- les crimes que vise la section Fb) de l'article premier sont les crimes ordinaires que reconnaît le droit pénal traditionnel;

- pour qu'il y ait «crime grave de droit commun» au sens de la section Fb) de l'article premier, il faut qu'il y ait un crime au sens du droit pénal traditionnel, que ce crime ne soit pas politique (l'expression «droit commun» est rendue par «*non-political*» dans le texte anglais) et que ce crime non politique soit grave;

- among its other aims, Article 1F(b) seeks to enable the country of refuge to exclude the perpetrators of non-political crimes which it considers it should not allow into its territory because of the seriousness of the crimes which it suspects they have committed;
  - Article 1F(b) is not limited to cases of extradition or to crimes associated with extradition, although for all practical purposes it can be assumed that the crimes associated with extradition are serious crimes;
  - complicity is one method of committing a crime: the concept of “complicity by association” has been developed in international criminal law in connection with international crimes or acts of the type covered in Article 1F(a) and (c) of the Convention; the concept of a “party to an offence” has been developed in traditional Anglo-Saxon criminal law in connection with the non-political crimes covered by Article 1F(b) of the Convention;
  - it would not be advisable to import into the definition of a “non-political crime” in Article 1F(b) the concept of complicity by association developed in international criminal law in the context of international crimes which have no real comparison with non-political crimes and which are governed by rules unknown to traditional criminal law;
  - as the Minister did not seek to show that there were serious reasons for considering that under the rules of Canadian criminal law the appellant had been a party to the crimes committed by the Ennahda movement, it would be better not to rule on the application of Article 1F(b) in the case at bar;
  - however, the Minister established on the basis of complicity by association within the meaning of international criminal law that there were serious reasons for considering that the appellant had been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, namely the acts of terrorism committed by the Ennahda movement: accordingly the Article 1F(c) exclusion applies.
- la section Fb) de l'article premier recherche, entre autres objectifs, celui de permettre au pays d'accueil d'exclure les auteurs de crimes de droit commun qu'il juge indésirable d'accueillir sur son territoire en raison de la gravité des crimes qu'il les soupçonne d'avoir commis;
  - la section Fb) de l'article premier ne se limite pas aux cas d'extradition ni aux crimes associés à l'extradition, encore qu'il soit à toutes fins utiles acquis que les crimes associés à l'extradition sont des crimes graves;
  - la complicité est un mode de perpétration d'un crime. Le concept de «complicité par association» a été développé en droit pénal international en relation avec des crimes ou des agissements internationaux de l'ampleur de ceux visés aux sections Fa) et Fc) de l'article premier de la Convention. Le concept de «partie à l'infraction» a été développé en droit pénal traditionnel anglo-saxon relativement aux crimes de droit commun visés à la section Fb) de l'article premier de la Convention;
  - il ne serait pas sage d'importer dans la définition de «crime de droit commun», à la section Fb) de l'article premier, le concept de complicité par association développé en droit pénal international dans le contexte de crimes internationaux qui sont sans commune mesure avec les crimes de droit commun et qui font appel à des normes étrangères au droit pénal traditionnel;
  - le ministre n'ayant pas cherché à démontrer qu'il y avait des raisons sérieuses de penser que l'appelant était, en vertu des règles du droit pénal canadien, partie aux crimes commis par le mouvement Ennahda, il ne serait pas opportun de se prononcer en l'espèce sur l'application de la section Fb) de l'article premier;
  - le ministre, cependant, a démontré, sur la base d'une complicité par association au sens du droit pénal international, qu'il y avait des raisons sérieuses de penser que l'appelant s'était rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, à savoir les actes de terrorisme commis par le mouvement Ennahda. L'exclusion de la section Fc) de l'article premier trouve donc application.

[109] In preparing these reasons I have referred to a number of texts, articles and publications. There is no

[109] Je me suis inspiré, dans la rédaction de ces motifs, de nombreux ouvrages, articles et publications.

unanimity on the general meaning to be given to article 1F(b), and where there is any consensus it is not always easy to determine what it is. However, what is certain is that this is an area which is constantly changing, the older texts must be read with caution and, if I may say so, we should avoid putting all our eggs into the same writer's basket. It should also be borne in mind that the disparity results from the system itself, which requires the courts of the countries of refuge to interpret the Convention, rather than an international body, and inevitably they do so in terms of their own legal cultures. It is true that in theory unanimity should be sought when interpreting an international document: it would be achieved in the case at bar if, as I believe, the courts of the signatory countries recognized that the authors of the Convention intended to interpret the word "crime" in Article 1F(b) in accordance with domestic law. Of course, the meaning of the word "crime" would then vary with the state. This is the result intended by the system, which is readily understandable when we reflect that what is being done is to determine the types of criminal against which a country of refuge feels it must protect itself. When an international convention refers to domestic law, the rule that such a convention should not be interpreted in accordance with a single legal system obviously does not apply.

[110] I have consulted, *inter alia*, Alex Takkenberg and Christopher C. Tahbaz, *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Vols. 1-3, Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990; *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, United Nations High Commission for Refugees, Geneva, 1992; *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: Bilan et Perspectives*, a publication of the Institut International des droits de l'homme, Brussels, 2001; Geoff Gilbert, "Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses". This paper was commissioned by UNHCR for a roundtable discussion organised in 2001 in the context of the 50th anniversary of the Convention." (2001), online: UNHCR <<http://www.unhcr.ch>>; *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12, Supplement 1 "Exclusion from Protection", Oxford

Le sens général à donner à la section Fb) de l'article premier ne fait pas l'unanimité et le consensus, quand il en est, n'est pas toujours facile à cerner. Ce qui est certain, toutefois, c'est qu'il s'agit d'un domaine en constante mouvance, qu'il faut lire avec prudence les textes plus anciens et qu'il faut éviter, si je puis dire, de mettre tous ses œufs dans le panier d'un même auteur. Il faut comprendre, aussi, que la disparité résulte du système lui-même, qui veut que ce soient les tribunaux des pays d'accueil plutôt qu'une instance internationale qui interprètent la Convention, en fonction, inévitablement, de leur culture juridique propre. Il est vrai que l'uniformité doit, en principe, être recherchée quand il s'agit d'interpréter un document international; elle serait atteinte en l'espèce si, comme je le crois, les tribunaux des États signataires reconnaissent l'intention des auteurs de la Convention d'interpréter le mot «crime», à la section Fb) de l'article premier, à la lumière du droit interne. Par la suite, bien sûr, le sens du mot «crime» pourra varier selon les États. C'est ce que favorise le système, ce qui se comprend aisément quant on sait qu'il s'agit de déterminer contre quels types de criminels un pays d'accueil estime devoir se protéger. Lorsqu'une convention internationale renvoie au droit interne, la règle qui veut qu'une telle convention ne s'interprète pas à la lumière d'un seul système juridique ne s'applique évidemment pas.

[110] J'ai consulté, notamment: Takkenberg, Alex and Christopher C. Tahbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*. vols. 1-3, Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990; *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés*, Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève, 1992; *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: Bilan et Perspectives*, publication de l'Institut international des droits de l'homme, Bruxelles, 2001; Gilbert, Geoff «Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses», une étude préparée à la demande du Haut Commissariat et destinée à une table ronde organisée en 2001 à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention (2001), en ligne: UNHCR <<http://www.unhcr.ch>>; *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12 Supplement 1

University Press, 2000; Peter J. van Krieken, *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause*, Cambridge: T.M.C. Asser Press, 1999; Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 1996; James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Leyden: A.W. Sijthoff, 1966; M. C. Bassiouni, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1999; M. C. Bassiouni, *International Criminal Law*, vol. 1, 2nd ed. (New York: Transnational Publishers, 1999).

### Preliminary remarks

[111] So far as I know this is the first time that this Court has had to consider the concept of “complicity by association” recognized in international criminal law in relation to Article 1F(b) of the Convention. In *Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 1 F.C. 508 (C.A.), the Court had to decide in what cases a non-political crime ceased to be non-political for purposes of Article 1F(b), for the reason that it was political in nature. In *Chan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 4 F.C. 390 (C.A.), the Court had to decide whether Article 1F(b) applies so as to exclude a claimant who has been convicted of committing a serious non-political crime abroad and who served his sentence before coming to Canada. In *Malouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (F.C.A.), the Court simply noted that under Article 1F(b), as under Article 1F(a) and (c), the seriousness of the crime was not determined in relation to the alleged fear of persecution. In *Brzezinski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 F.C. 535, a Trial Division judgment, Lutfy J. examined the criteria that could be used in concluding that a crime which was recognized in Canadian criminal law was a “serious” crime within the meaning of Article 1F(b). I will return to *Gil* and *Chan*.

[112] Counsel for the parties submitted some 20 decisions from other jurisdictions to the Court. Those which were of the greatest assistance on the general

«Exclusion from Protection», Oxford University Press, 2000; van Peter J. Krieken, *Refugee Law in Context: The Exclusion Clause*, Cambridge: T.M.C. Asser Press, 1999; Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 1996; James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Leyden: A. W. Sijthoff, 1966; M. C. Bassiouni, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, LaHaye: Kluwer Law International, 1999; M.C. Bassiouni, *International Criminal Law*, vol. 1, 2nd ed. (New York: Transnational Publishers, 1999).

### Remarques préliminaires

[111] C'est la première fois, à ma connaissance, que cette Cour se penche sur le concept de «complicité par association», reconnu en droit pénal international, dans le contexte de la section Fb) de l'article premier de la Convention. Dans *Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 1 C.F. 508 (C.A.), la Cour avait à décider dans quels cas un crime de droit commun cesse de l'être, aux fins de la section Fb) de l'article premier, pour le motif qu'il est de nature politique. Dans *Chan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 4 C.F. 390 (C.A.), la Cour était appelée à décider si la section Fb) de l'article premier s'applique de manière à exclure un revendicateur qui avait été déclaré coupable d'avoir commis un crime grave de droit commun à l'étranger et qui avait purgé sa peine avant de venir au Canada. Dans *Malouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (C.A.F.), la Cour s'est contentée de rappeler qu'en vertu de la section Fb) de l'article premier, tout comme en vertu des sections Fa) et Fc) de l'article premier, la gravité du crime n'était pas déterminée en fonction de la crainte alléguée de persécution. Dans *Brzezinski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 4 C.F. 535, une décision de la Section de première instance, le juge Lutfy a examiné les critères qui permettent de conclure qu'un crime reconnu en droit pénal canadien est un crime «grave» au sens de la section Fb) de l'article premier. Je reviendrai sur *Gil* et *Chan*.

[112] Les procureurs des parties nous ont soumis une vingtaine de décisions émanant d'autres juridictions. Celles qui nous éclairent le plus sur le sens général à

meaning to be given to Article 1F(b) are the House of Lords decision in *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, and the judgments of the Australian High Court in *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh* (2002), 186 ALR 393; the U.S. Supreme Court in *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415 (1999), and the Federal Court of Australia in *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289. These decisions give a more complete overview than that contained in the two judgments of the Supreme Court of Canada to which I will return, *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, and *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, rendered in cases in which Article 1F(b) was not at issue and was only the subject of remarks made *obiter*.

[113] None of the decisions to which the Court was referred, and I did not find any others, dealt directly with the point at issue here, namely whether we should apply the rules on complicity in traditional criminal law or the rules on complicity in international criminal law in determining whether there has been a “crime” within the meaning of Article 1F(b). The only comments I have found which deal directly with this question are remarks made *obiter* by Sackville J. of the Federal Court of Australia at page 306 of his reasons in *Ovcharuk*. These comments, which coincide with my conclusion, will be considered below at paragraph 162.

[114] In trying to determine whether the international rules on complicity by association apply to the exclusion mentioned in Article 1F(b), we must be careful not to refer to the many judgments which have been rendered on the question of whether the crime was a political rather than an ordinary one.

[115] Thus, for example, in *T. supra*, Lord Lloyd of Berwick (at page 899) applied Article 1F(b) to a claimant who was “an active member of a terrorist organisation which was prepared to advance its aims by random killing” and who was “closely associated with the attack on the airport”. What was at issue in that case

donner à la section Fb) de l'article premier sont la décision de la Chambre des lords d'Angleterre dans *T. v. Secretary of State for the Home Department*, [1996] 2 All E.R. 865, celle de la Haute Cour d'Australie dans *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Singh* (2002), 186 ALR 393, celle de la Cour suprême des États-Unis dans *Immigration and Naturalization Service v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415 (1999), et celle de la Cour fédérale d'Australie dans *Ovcharuk v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (1998), 158 ALR 289. Ces décisions donnent une vue d'ensemble plus complète que celle qui se retrouve dans deux arrêts de la Cour suprême du Canada, sur lesquels je reviendrai, *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 et *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, rendus dans des affaires où la section Fb) de l'article premier n'était pas en litige et n'a fait l'objet que de remarques incidentes.

[113] Aucune des décisions qui nous ont été citées, et je n'en ai trouvé aucune autre, n'a traité directement de la question qui se soulève ici, savoir: doit-on appliquer les règles de complicité du droit pénal traditionnel ou les règles de complicité du droit pénal international pour déterminer s'il y a «crime» au sens de la section Fb) de l'article premier? Les seuls propos que j'ai retracés qui traitent directement de cette question sont des remarques incidentes énoncées par le juge Sackville, de la Cour fédérale d'Australie, à la page 306 de ses motifs dans *Ovcharuk*. Ces propos, qui rejoignent ma conclusion, seront examinés plus loin, au paragraphe 162.

[114] Aussi faut-il prendre garde, lorsqu'on cherche à déterminer si les règles internationales de complicité par association s'appliquent à l'exclusion prévue par la section Fb) de l'article premier, de recourir à ces arrêts, nombreux, qui ont été rendus sur la question de savoir s'il s'agissait d'un crime politique plutôt que d'un crime ordinaire.

[115] Ainsi, par exemple, dans *T. supra*, lord Lloyd of Berwick (à la page 899) a appliqué la section Fb) de l'article premier à un revendicateur qui était [TRADUCTION] «un membre actif d'une organisation terroriste qui était prête à réaliser ses buts par la tuerie aveugle» et qui était «étroitement lié à l'attaque contre

was the political nature of the crime, not the fact that it would have been a crime under British criminal law if it was not a political one. The question of the standard to be used in determining complicity was not considered.

[116] In *Aguirre-Aguirre, supra*, the claimant had admitted that he himself burned buses, attacked passengers and destroyed private property for purposes which he claimed were political. In trying to decide whether the crimes committed were political in nature, the U.S. Supreme Court considered in particular “whether the political aspect of an offence outweighs its common-law character” (at paragraph 33; emphasis added).

[117] Similarly, in *Singh, supra*, the trial court’s findings of fact were that the testimony of the claimant himself (Gleeson, C.J., at paragraph 6)

. . . provided serious reasons for considering that he was an accessory to the killing of a police officer, and that he was knowingly concerned in the movement of weapons and explosives which were used to “hit” people who were “targets” of the KLF. [Emphasis added.]

and the Court accepted from the outset this finding by the tribunal, that (at paragraph 9):

The applicant knowingly and actively participated in the unlawful killing of the police officer . . . The applicant did so by the provision of information and intelligence pertaining to the whereabouts and movements of the police officer knowingly for the purpose of the killing of him by other members of the KLF. [Emphasis added.]

From comments by McHugh J., at paragraph 54:

The murder of the policeman was a cold-blooded one, and Mr. Singh played an important part in its execution.

Kirby J., at paragraph 126:

Given that what is posited is a “serious crime” and that, ordinarily, the “country of refuge” would be fully entitled to exclude a person suspected of such “criminal conduct” from its community, a duty of protection to refugees that exists under the Convention and municipal law giving it effect, must be one that arises in circumstances where the political element can be seen to outweigh the character of the offence as an ordinary

l’aréoport». Ce qui était contesté, dans cette affaire, était le caractère politique du crime, pas le fait qu’il se serait agi d’un crime en droit pénal anglais s’il n’était pas politique. La question de la norme applicable pour déterminer la complicité n’a pas été examinée.

[116] Dans *Aguirre-Aguirre, supra*, le revendicateur avait reconnu qu’il avait lui-même brûlé des autobus, agressé des passagers et détruit de la propriété privée, et ce à des fins, prétendait-il, politiques. La Cour suprême des États-Unis, en s’employant à décider si les crimes commis étaient de nature politique, s’est demandée, notamment, [TRADUCTION] «si l’aspect politique d’une infraction l’emporte sur son caractère de droit commun» (au paragraphe 33, mon soulignement).

[117] De même, dans *Singh, supra*, les conclusions de fait du tribunal de première instance étaient à l’effet que le témoignage du revendicateur lui-même (juge en chef Gleeson, au paragraphe 6):

[TRADUCTION] [. . .] donnait des raisons sérieuses de penser qu’il était un complice dans le meurtre d’un agent de police et qu’il avait sciemment participé dans le transport d’armes et d’explosifs utilisés pour «frapper» des gens qui constituaient des «cibles» pour le FLK. [Mon soulignement.]

et la Cour acceptait au départ cette conclusion du tribunal voulant que (au paragraphe 9):

[TRADUCTION] [. . .] Le demandeur avait sciemment et activement participé au meurtre de l’agent de police. Le demandeur a fait cela en fournissant de l’information et des renseignements se rapportant aux allées et venues de l’agent de police dans le but, sciemment, de faciliter son meurtre par d’autres membres du FLK. [Mon soulignement.]

Des propos du juge McHugh, au paragraphe 54:

[TRADUCTION] Le meurtre du policier a été commis de sang-froid et M. Singh a joué un rôle important dans son exécution.

du juge Kirby, au paragraphe 126:

[TRADUCTION] Étant donné que ce dont il est question, c’est d’un «crime grave» et que, habituellement, le «pays d’accueil» aurait parfaitement le droit d’exclure de sa communauté une personne soupçonnée d’une telle «conduite criminelle», l’obligation de protection envers les réfugiés, qui existe en vertu de la Convention et du droit municipal lui donnant effet, doit survenir dans les circonstances où l’élément politique peut

crime. [Emphasis added.]

and Callinan J., at paragraph 167:

It was the most violent of crimes . . . He was, at the least, and applying the *Briginshaw* test which I think appropriate, an accessory to the crime of murder, or a conspirator in a plan to murder, and, on one view, a significant contributor to, and therefore a principal in, the crime of murder. [Emphasis added; footnotes omitted.]

It is clear that the Court considered that there was complicity within the meaning of Australian criminal law. This is especially clear when we see that the precedents on which Callinan J. relied came exclusively from Australian domestic law.

Purposes of Article 1F of the Convention in general, and Article 1F(b) in particular

[118] My reading of precedent, academic commentary and of course, though it has often been neglected, the actual wording of Article 1F of the Convention, leads me to conclude that the purpose of this section is to reconcile various objectives which I would summarize as follows: ensuring that the perpetrators of international crimes or acts contrary to certain international standards will be unable to claim the right of asylum; ensuring that the perpetrators of ordinary crimes committed for fundamentally political purposes can find refuge in a foreign country; ensuring that the right of asylum is not used by the perpetrators of serious ordinary crimes in order to escape the ordinary course of local justice; and ensuring that the country of refuge can protect its own people by closing its borders to criminals whom it regards as undesirable because of the seriousness of the ordinary crimes which it suspects such criminals of having committed. It is this fourth purpose which is really at issue in this case.

[119] These purposes are complementary. The first indicates that the international community did not wish

être vu comme l'emportant sur la nature de l'infraction en tant que crime ordinaire.

et du juge Callinan, au paragraphe 167:

[TRADUCTION] Il s'agit d'un crime d'une violence certaine [. . .]. Il était, à tout le moins et, en appliquant le critère *Briginshaw* que j'estime approprié, un complice du crime de meurtre ou un comploteur dans un plan de meurtre et, selon un point de vue, un important participant et, par conséquent, au auteur du crime de meurtre. [Mon soulignement; notes omises.]

Il ressort clairement que la Cour était d'avis qu'il y avait complicité au sens du droit pénal australien. Cela est d'autant plus évident quand on constate que la jurisprudence sur laquelle le juge Callinan s'appuie se fonde uniquement sur le droit interne australien.

Objectifs de la section F de l'article premier de la Convention en général, et de la section Fb) de l'article premier en particulier

[118] Ma lecture de la jurisprudence, de la doctrine et, bien sûr, quoi qu'il ait souvent été négligé, du texte même de la section F de l'article premier de la Convention, m'amène à conclure que cette section vise à réconcilier différents objectifs que je me permets de résumer comme suit: s'assurer que les auteurs de crimes internationaux ou d'agissements contraires à certaines normes internationales ne puissent se réclamer du droit d'asile; s'assurer que les auteurs de crimes ordinaires commis pour des motifs foncièrement politiques puissent trouver refuge dans un pays étranger; s'assurer que le droit d'asile ne soit pas utilisé par les auteurs de crimes ordinaires graves afin d'échapper au cours normal de la justice locale; et s'assurer que le pays d'accueil puisse protéger sa propre population en fermant ses frontières à des criminels qu'il juge indésirables en raison de la gravité des crimes ordinaires qu'il les soupçonne d'avoir commis. C'est ce quatrième objectif qui est véritablement en cause dans ce litige. (Je note, en passant, que les expressions «crimes ordinaires» et «crimes non politiques» sont synonymes de l'expression «crimes de droit commun» et sont employés indistinctement dans la doctrine et la jurisprudence.)

[119] Ces objectifs sont complémentaires. Le premier indique que la communauté internationale n'a pas voulu

persons responsible for persecution to profit from a convention designed to protect the victims of their crimes. The second indicates that the signatories of the Convention accepted the fundamental rule of international law that the perpetrator of a political crime, even one of extreme seriousness, is entitled to elude the authorities of the State in which he committed his crime, the premise being that such a person would not be tried fairly in that State and would be persecuted. The third indicates that the signatories did not wish the right of asylum to be transformed into a guarantee of impunity for ordinary criminals whose real fear was not being persecuted, but being tried, by the countries they were seeking to escape. The fourth indicates that while the signatories were prepared to sacrifice their sovereignty, even their security, in the case of the perpetrators of political crimes, they wished on the contrary to preserve them for reasons of security and social peace in the case of the perpetrators of serious ordinary crimes. This fourth purpose also indicates that the signatories wanted to ensure that the Convention would be accepted by the people of the country of refuge, who might be in danger of having to live with especially dangerous individuals under the cover of a right of asylum.

[120] Like my brother judge, I do not feel that La Forest J.'s opinion in *Ward, supra*, on the scope of Article 1F(b), at page 743, is conclusive. His remarks on that Article amount to this:

The articulation of this exclusion for the "commission" of a crime can be contrasted with those of s. 19 of the Act which refers to "convictions" for crimes. Hathaway, *supra*, at p. 221, interprets this exclusion to embrace "persons who are liable to sanctions in another State for having committed a genuine, serious crime, and who seek to escape legitimate criminal liability by claiming refugee status". In other words, Hathaway would appear to confine paragraph (b) to accused persons who are fugitives from prosecution. The interpretation of this amendment was not argued before us. I note, however, that Professor Hathaway's interpretation seems to be consistent with the views expressed in the *Travaux préparatoires*, regarding the need for congruence between the Convention and extradition law; see statement of United States delegate Henkin, U.N. Doc. E/AC.32/SR.5 (January 30, 1950), at p. 5. [Emphasis added.]

que ceux par qui la persécution arrivait profitent d'une Convention qui vise à protéger les victimes de leurs crimes. Le second indique que les signataires de la Convention acceptent ce principe fondamental du droit international que l'auteur d'un crime politique, même d'une extrême gravité, a le droit d'échapper aux autorités de l'État où il a commis son crime, la prémisse étant que cette personne ne saurait être jugée équitablement dans cet État et serait persécutée. Le troisième indique que les signataires n'acceptent pas que le droit d'asile soit transformé en garantie d'impunité au profit de criminels de droit commun dont la crainte réelle n'est pas d'être persécutés, mais d'être jugés par le pays qu'ils cherchent à fuir. Le quatrième indique que les signataires, s'ils sont prêts à sacrifier leur souveraineté, voire leur sécurité, quand il s'agit d'auteurs de crimes politiques, entendent au contraire les préserver, pour des raisons de sécurité et de paix sociale, quand il s'agit d'auteurs de crimes ordinaires graves. Ce quatrième objectif indique aussi que les signataires ont voulu s'assurer que la Convention soit acceptée par la population d'accueil qui ne risque pas d'être forcée, sous le couvert du droit d'asile, à côtoyer des individus particulièrement dangereux.

[120] À l'instar de mon collègue, je ne crois pas que l'opinion du juge La Forest, dans *Ward, supra*, à la page 743, relativement à la portée de la section Fb) de l'article premier soit déterminante. Ses propos relativement à cette section se résument à ceci:

La formulation de cette exclusion pour la «perpétration» d'un crime peut être mise en contraste avec l'art. 19 de la Loi, qui parle de «déclarations de culpabilité» relatives à des crimes. Hathaway, *op. cit.*, à la p. 221, interprète cette exclusion comme visant [TRADUCTION] «des personnes qui sont passibles de peines, dans un autre État, pour avoir commis un véritable crime grave, et qui cherchent à se soustraire à leur responsabilité criminelle légitime en revendiquant le statut de réfugié». En d'autres termes, Hathaway semblerait limiter l'application de l'al. b) aux personnes accusées qui cherchent à échapper à des poursuites. La question de l'interprétation de cette modification n'a pas été débattue devant nous. Toutefois, je remarque que l'interprétation du professeur Hathaway semble être compatible avec le point de vue exprimé dans les *Travaux préparatoires*, au sujet du besoin de conformité entre la Convention et le droit en matière d'extradition; voir la déclaration du délégué Henkin des États-Unis, doc. des Nations-Unies E/AC.32/SR.5 (30 janvier 1950), à la p. 5. [Mon soulignement.]

[121] Clearly these comments are *obiter*. In indicating that “the interpretation of this amendment was not argued before us” (emphasis added), La Forest J. was referring to the amendment made to the *Immigration Act* in 1988 (R.S.C., 1985, (4th Supp.), c. 28, ss. 1, 34)), by which from then on the definition of a refugee in subsection 2(1) excluded persons covered by Article 1E and F of the Convention. The reference to the “amendment” thus for all practical purposes is a reference to Article 1F(b). This incidental comment was made in connection with a discussion of the phrase “particular social group” contained in the definition of a “refugee”. What is more, the comment gives as its basis only the opinion of Hathaway and the view of a delegate expressed not at the conference of plenipotentiaries held from July 2 to 25, 1951, but at one of the 32 meetings of the first *ad hoc* committee held on January 30, 1950. (This view is reported in Vol. I of the Travaux préparatoires, at page 175.)

[122] Like my brother judge, I also feel that in *Pushpanathan, supra*, Bastarache J. did not intend to limit the application of Article 1F(b) to extraditable persons, when he wrote at paragraph 73 that:

It is quite clear that Article 1F(b) is generally meant to prevent ordinary criminals extraditable by treaty from seeking refugee status, but that this exclusion is limited to serious crimes committed before entry in [*sic*] the State of asylum. Goodwin-Gill, *supra*, at p. 107, says:

With a view to promoting consistent decisions, UNHCR proposed that, in the absence of any political factors, a presumption of serious crime might be considered as raised by evidence of commission of any of the following offences: homicide, rape, child molesting, wounding, arson, drugs [*sic*] trafficking and armed robbery.

The parties sought to ensure that common criminals should not be able to avoid extradition and prosecution by claiming refugee status.

[123] The comment of Goodwin-Gill referred to by Bastarache J. deals with the presumption of seriousness, which may result from proof of the perpetration of a

[121] Ces propos sont, de toute évidence, une remarque incidente. En indiquant que «[l]a question de l'interprétation de cette modification n'a pas été débattue devant nous» (mon soulignement), le juge La Forest renvoyait à la modification apportée à la *Loi sur l'immigration*, en 1988 (L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 1, 34)), par laquelle la définition de réfugié, au paragraphe 2(1), excluait désormais les personnes visées aux sections E et F de l'article premier de la Convention. Le renvoi à la «modification» signifie donc, à toutes fins utiles, le renvoi à la section Fb) de l'article premier. Ce commentaire incident a été émis dans le cadre d'une discussion portant sur l'expression «groupe social» qu'on retrouve dans la définition de «réfugié». Qui plus est, ce commentaire ne cite comme appui que l'opinion de Hathaway et le point de vue d'un délégué, émis, non pas lors de la Conférence des plenipotentiaries tenue du 2 au 25 juillet 1951, mais lors d'une des 32 réunions du premier Comité *ad hoc*, tenue le 30 janvier 1950. (Ce point de vue est rapporté au volume I des Travaux préparatoires, à la page 175.)

[122] Je crois aussi, comme mon collègue, que le juge Bastarache, dans *Pushpanathan, supra*, n'a pas voulu limiter aux personnes susceptibles d'extradition l'application de la section Fb) de l'article premier lorsqu'il a écrit, au paragraphe 73, que:

De toute évidence, la section Fb) est généralement censée empêcher que des criminels de droit commun susceptibles d'extradition en vertu d'un traité puissent revendiquer le statut de réfugié, mais cette exclusion est limitée aux crimes graves commis avant l'entrée dans le pays d'accueil. Goodwin-Gill, *op. cit.*, à la p. 107, dit ceci:

[TRADUCTION] En vue de favoriser l'uniformité des décisions, le HCNUR a proposé que, lorsqu'aucun facteur politique ne joue, une présomption de crime grave puisse découler de la preuve de la perpétration de l'une ou l'autre des infractions suivantes: l'homicide, l'agression sexuelle, l'attentat à la pudeur d'un enfant, les coups et blessures, le crime d'incendie, le trafic des drogues et le vol qualifié.

Les parties ont voulu s'assurer que les criminels de droit commun ne puissent pas se soustraire à l'extradition et aux poursuites en demandant le statut de réfugié.

[123] Le commentaire de Goodwin-Gill auquel le juge Bastarache se réfère traite de la présomption de gravité, laquelle peut découler de la preuve de la perpétration

crime generally covered by extradition treaties. Earlier, however, at page 104, Goodwin-Gill had recognized that as to the nature of crimes the Travaux Préparatoires “provide no hard answer”, and the objectives sought by Article 1F(b) included the following:

Finally, a principled basis justifying the continuing exclusion of serious non-political criminals is offered by the need to ensure the integrity of the international system of protection of refugees. The commission of a serious non-political crime may be sufficient reason for exclusion because it is indicative of some future danger to the community of the State of refuge; or because the very nature and circumstances of the crime render it a basis for exclusion in itself, regardless of extradition, prosecution, punishment or non-justiciability. [Emphasis added.]

[124] These observations by Goodwin-Gill coincide with those of Grahl-Madsen, at page 291. After noting that the framers of the Convention had deliberately chosen not to limit Article 1F(b) to cases of extradition, he said:

As Article 1F(b) is worded it is clear that it does not matter whether the person concerned is actually wanted for any specific crime, and it matters even less whether there exists any extradition treaty between the countries in question under which his extradition may be requested.

[125] It is clear that the question of extradition was central to the discussion and Bastarache J. was not wrong to attach great importance to it. However, the fact remains that the framers of the Convention had other concerns to reconcile, and they did so by using language which goes beyond just the concern with extradition.

[126] Moreover, it would have been surprising if the signatories, who expressly discussed extradition in the Travaux Préparatoires, had disregarded that term in adopting the final wording, if their intention was to limit the application of the article to cases of extradition or to crimes defined in extradition treaties. I feel that an interpretation which is closer to the intention of the signatories would be that the word “crime” was used to apply to any crime recognized by ordinary criminal law, and that the word “serious” was used to ensure that

d’un crime généralement visé par les traités d’extradition. Mais plus haut, à la page 104, Goodwin-Gill avait reconnu, quant à la nature des crimes, que les travaux préparatoires «[TRADUCTION] n’offre pas de réponse ferme» et que, parmi les objectifs recherchés par la section Fb) de l’article premier, se trouvait le suivant:

[TRADUCTION] En fin de compte, le principe justifiant le maintien de l’exclusion des criminels graves de droit commun trouve son fondement dans la nécessité de protéger l’intégrité du système international de protection des réfugiés. La perpétration d’un crime grave de droit commun peut constituer un motif suffisant à l’exclusion parce que cela démontre qu’il y a un danger potentiel pour la société de l’État d’accueil ou parce que l’essence même et les circonstances du crime justifient en soi l’exclusion, sans égard à l’extradition, à des poursuites, à la peine ou à la non-justiciabilité. [Mon soulignement.]

[124] Ces propos de Goodwin-Gill se rapprochent de ceux de Grahl-Madsen, à la page 291. Après avoir souligné que les auteurs de la Convention avaient à dessein choisi de ne pas limiter la section Fb) de l’article premier aux cas d’extradition, il dira:

[TRADUCTION] De la manière dont l’alinéa 1Fb) est rédigé, il est évident qu’il est sans importance de savoir si la personne intéressée est alors recherchée pour quelque crime en particulier et cela importe encore moins de savoir s’il existe quelque traité d’extradition que ce soit entre les pays en question en vertu duquel son extradition peut être demandée.

[125] Il est certain que la question de l’extradition a été au cœur des débats et le juge Bastarache n’a pas tort d’y attacher une grande importance. Le fait demeure, cependant, que les auteurs de la Convention avaient d’autres préoccupations à réconcilier, ce qu’ils ont fait en employant, justement, des termes qui vont au-delà de la seule préoccupation d’extradition.

[126] Il aurait d’ailleurs été étonnant que les signataires, qui ont expressément discuté d’extradition lors des travaux préparatoires, aient ignoré ce terme lors de l’adoption du texte final si leur intention était de limiter l’application de cet article aux cas d’extradition ou aux crimes définis dans les traités d’extradition. Une interprétation plus respectueuse, je pense, de l’intention des signataires serait que le mot «crime» ait été utilisé pour viser tout crime reconnu dans le droit pénal ordinaire, et que le mot «grave» ait été utilisé pour

exclusion would only be justified by ordinary crimes the seriousness of which corresponded to the crimes generally associated with extradition. The signatories placed their emphasis on the "seriousness" of the crime, not the fact that the crime could formally be, or had been, the subject of extradition proceedings.

[127] With respect, I am not sure that this Court's judgment in *Chan, supra*, can be given the meaning suggested by counsel for the appellant. First, that judgment relies on *Ward* and *Pushpanathan* and on Hathaway as a basis, for all practical purposes, for the premise, which to me seems questionable, that Article 1F(b) applies essentially to cases of extradition. Second, it relies on sections 19 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83], 46 [as am. by S.C. 1992, c. 49, s. 35] and 53 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1992, c. 49, s. 43; 1995, c. 15, s. 12] of the *Immigration Act* as a basis for concluding that Article 1F(b) does not apply to claimants who have been convicted of a crime abroad and have served their sentences before coming to Canada. Those sections do not cover the situation in which the appellant finds himself. He was not convicted of a serious offence before coming to Canada (the Minister did not argue that the trial and conviction of the appellant *in absentia* after his departure from Tunisia on a series of charges, which moreover were not laid in connection with the crimes here attributed to the organization of which the appellant was a member, constituted a conviction of a serious offence).

[128] In short, in *Chan* the Court was dealing with a different situation and the comments it made on Article 1F(b) of the Convention must be read with caution, as the very wording of that article indicates that it applies to more than the cases covered by Canadian law in the three aforementioned sections. There is also no question, as the Court held in *Chan*, that the country of refuge can certainly decide not to exclude the perpetrator of a serious non-political crime who has already been convicted and has served his sentence. However, I do not think the Court decided that the country of refuge could

s'assurer que seuls justifient l'exclusion ces crimes ordinaires dont la gravité rejoint celle des crimes généralement associés à l'extradition. C'est sur la «gravité» du crime que les signataires ont mis l'accent, pas sur le fait que ce crime soit formellement susceptible d'être, ou qu'il ait été, l'objet de procédures en extradition.

[127] Je ne suis pas certain, avec égards, que la décision de cette Cour dans *Chan, supra*, puisse avoir la portée que lui prête le procureur de l'appelant. D'une part, en effet, cette décision s'appuie sur les arrêts *Ward* et *Pushpanathan* et sur Hathaway pour en tirer à toutes fins utiles la prémisse, qui m'apparaît discutable, que la section Fb) de l'article premier vise essentiellement les cas d'extradition. D'autre part, elle s'appuie sur les articles 19 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83], 46 [mod. par L.C. 1992, ch. 49, art. 35] et 53 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1992, ch. 49, art. 43; 1995, ch. 15, art. 12] de la *Loi sur l'immigration* pour en venir à la conclusion que la section Fb) de l'article premier ne s'applique pas aux revendicateurs qui ont été déclarés coupables d'avoir commis un crime à l'étranger et ont purgé leur peine avant de venir au Canada. Or, ces articles ne couvrent pas la situation dans laquelle se trouve l'appelant. Ce dernier, en effet, n'a pas été déclaré coupable d'une infraction grave avant de venir au Canada (le ministre n'a pas prétendu que le procès et la condamnation par contumace de l'appelant après son départ de la Tunisie relativement à une série d'accusations qui, par surcroît, n'ont pas été portées relativement aux crimes ici reprochés à l'organisation dont l'appelant est membre, constituaient une déclaration de culpabilité relative à une infraction grave).

[128] Bref, la Cour, dans *Chan*, traitait d'une situation différente et les commentaires qu'elle a émis relativement à la section Fb) de l'article premier de la Convention doivent être lus avec prudence, cet article, à sa face même, visant davantage de cas que ceux que vise la loi canadienne dans les trois articles précités. Il ne fait pas de doute, par ailleurs, ainsi que l'a décidé la Cour dans *Chan*, que le pays d'accueil peut très certainement décider de ne pas exclure l'auteur d'un crime grave de droit commun qui aurait déjà été condamné et qui aurait déjà purgé sa peine. Je ne crois pas, cependant, que la

not decide to exclude the perpetrator of a serious non-political crime, whatever the circumstances, provided he has been convicted and has served his sentence.

[129] It is thus easy to understand why, in dealing with “non-political crimes”, the courts of the signatory countries have tended to refer to extradition treaties in defining the seriousness of such crimes, and why those courts have tended to limit these “political crimes” to crimes in which the political aspect transcended everything else. It is a sort of compromise, which allows states to leave their borders open to genuine political criminals and close them to persons who have committed non-political crimes the seriousness of which, for example, approximates to crimes generally covered by extradition treaties. It follows that under Article 1F(b) it is possible to exclude both the perpetrators of serious non-political crimes seeking to use the Convention to elude local justice and the perpetrators of serious non-political crimes that a state feels should not be allowed to enter its territory, whether or not they are fleeing local justice, whether or not they have been prosecuted for their crimes, whether or not they have been convicted of those crimes and whether or not they have served the sentences imposed on them in respect of those crimes.

“Complicity by association” is a concept of international criminal law which does not apply to domestic criminal law

[130] Where I part company with my brother judge is when he applies the concept of complicity by association indiscriminately whether Article 1F(a) and (c) or Article 1F(b) is in question. As Kirby J. of the High Court of Australia notes at paragraph 92 of his reasons in *Singh*, *supra*:

The context in which para (b) appears in Art 1F of the Convention is obviously relevant. Article 1F(b) is found between two other exclusions, each of them applicable to highly reprehensible conduct, namely the commission of serious international crimes (para (a)) and acts contrary to the principles of the United Nations (para (c)).

Cour ait décidé que le pays d'accueil ne pouvait pas décider d'exclure, quelles que soient les circonstances, l'auteur d'un crime grave de droit commun dès lors qu'il aurait été condamné et qu'il aurait purgé sa peine.

[129] Il est dès lors facile à comprendre pourquoi, en ce qui a trait aux «crimes de droit commun», les tribunaux des pays signataires ont eu tendance à s'inspirer de traités d'extradition pour en définir la gravité, et pourquoi, en ce qui a trait aux «crimes politiques», ces tribunaux ont eu tendance à les restreindre à ceux dont l'aspect politique transcendait tous les autres aspects. Un compromis, en quelque sorte, qui permet aux États de laisser leur frontière ouverte aux véritables criminels politiques, et de la fermer à ces personnes qui ont commis des crimes de droit commun dont la gravité, par exemple, rejoint celle des crimes généralement visés par les traités d'extradition. Il s'ensuit que la section Fb) de l'article premier permet d'exclure tout autant les auteurs de crimes graves de droit commun qui cherchent à utiliser la Convention pour échapper à la justice locale, que les auteurs de crimes graves de droit commun qu'un État juge indésirable d'accueillir sur son territoire, qu'ils cherchent ou non à fuir une justice locale, qu'ils aient ou non été poursuivis pour leurs crimes, qu'ils aient ou non été reconnus coupables de ces crimes ou qu'ils aient ou non purgé la sentence qui leur aurait été imposée relativement à ces crimes.

La «complicité par association» est un concept de droit pénal international qui ne s'applique pas en droit pénal interne

[130] Là où je cesse d'être en accord avec mon collègue, c'est quand il applique le concept de complicité par association indistinctement selon qu'il s'agisse des sections Fa) et Fc) de l'article premier ou selon qu'il s'agisse de la section Fb) de l'article premier. Ainsi que le note le juge Kirby de la Haute Cour d'Australie, au paragraphe 92 de ses motifs dans *Singh*, *supra*:

[TRADUCTION] Le contexte dans lequel l'alinéa b) apparaît dans le paragraphe 1F de la convention est évidemment pertinent. L'alinéa 1Fb) est inséré entre deux autres exclusions, chacune d'elles applicable à une conduite hautement répréhensible, à savoir la perpétration des crimes internationaux graves (para. a)) et d'actes contraires aux principes des Nations Unies (para. c)).

Similarly, in *Ovcharuk* Whitlam J. of the Federal Court of Australia says, at page 294 of his reasons:

... the transparent policy of Art 1F(b) is to protect the order and safety of the receiving State. That is why para (b) deals with topics that are very different from paras (a) and (c) in Art 1F. [Emphasis added.]

[131] Article 1F(a) and (c) deals with extraordinary activities, that is international crimes in the case of Article 1F(a), or acts contrary to international standards in the case of Article 1F(c) (which explains the presence of the word “committed” in Article 1F(a), which deals with crimes, and the fact that it is not present in Article 1F(c), which deals with acts that are not necessarily crimes). These are activities which I characterize as extraordinary because, if I might so phrase it, they have been criminalized by the international community collectively for exceptional reasons, and their nature is described in international instruments (Article 1F(a)) or in terms of such instruments (Article 1F(c)). One feature of some of these activities is that they affect communities and are conducted through persons who do not necessarily participate directly in them. In order for the persons who really are responsible to be held to account, the international community wished responsibility to attach to the persons, for example, on whose orders the activities were carried out or who, aware of their existence, deliberately closed their eyes to the fact that they were taking place. It is in these circumstances that the concept of complicity by association developed, making it possible to reach the persons responsible who would probably not have been responsible under traditional criminal law. Fundamentally, this concept is one of international criminal law.

[132] Accordingly, in *Ramirez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 2 F.C. 306 (C.A.), MacGuigan J.A., at page 315, agreed in a case involving the application of Article 1F(a) of the Convention, that the Court could not “interpret the ‘liability’ of accomplices under this Convention exclusively in the light of section 21 of the Canadian

De même dans *Ovcharuk*, le juge Whitlam, de la Cour fédérale d’Australie, dira-t-il, à la page 294 de ses motifs:

[TRADUCTION] [. . .] il ressort clairement que l’alinéa 1Fb) a pour politique de protéger l’ordre et la sécurité de l’État d’accueil. C’est pourquoi l’alinéa b) traite de sujets très différents des alinéas a) et c) du paragraphe 1F. [Mon soulignement.]

[131] Les sections Fa) et Fc) de l’article premier traitent d’activités extraordinaires, soit de crimes internationaux, dans le cas de la section Fa), ou d’agissements contraires à des normes internationales, dans le cas de la section Fc) (ce qui explique qu’on retrouve le mot «commis» à la section Fa) qui traite de crimes, et qu’on ne retrouve pas ce mot à la section Fc) qui traite d’agissements qui ne seraient pas nécessairement des crimes). Ce sont là des activités que je qualifie d’extraordinaires car elles ont été criminalisées, si je puis dire, de façon collective et exceptionnelle par la communauté des nations et leur nature est précisée par des instruments internationaux (la section Fa) de l’article premier) ou en fonction de tels instruments (la section Fc) de l’article premier). Une caractéristique de certaines de ces activités est de viser des collectivités et d’être menées par l’intermédiaire de personnes qui n’y participent pas nécessairement de manière directe. Pour que les personnes véritablement responsables puissent être poursuivies, la communauté internationale a voulu que soient considérées comme responsables ces personnes, par exemple, sur l’ordre desquelles ces activités étaient menées ou qui, conscientes de leur existence, fermaient volontairement les yeux sur leur poursuite. C’est dans ce contexte que s’est développé le concept de complicité par association, qui permet d’atteindre des responsables qui, vraisemblablement, n’auraient pu l’être selon le droit pénal traditionnel. Ce concept, foncièrement, est un concept de droit pénal international.

[132] Ainsi, dans *Ramirez c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1992] 2 C.F. 306 (C.A.), le juge MacGuigan, à la page 315, a convenu, dans un cas d’application de la section Fa) de l’article premier de la Convention, que la Cour ne pouvait «analyser la responsabilité des complices aux termes de la Convention en ne tenant compte que du seul article 21 du

*Criminal Code* . . . , which deals with parties to an offence”. MacGuigan J.A. went on, “that provision stems from the traditional common law approach to ‘aiding’ and ‘abetting’. An international convention cannot be read in the light of only one of the world’s legal systems”. Of course, the last sentence cannot be applied where, as here in the case of Article 1F(b), an international convention makes reference to domestic law.

[133] Similarly, in *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.), another case of exclusion based on the perpetration of international crimes, Linden J.A. explained at page 437 *et seq.* the introduction of the concept of complicity by association by its presence in international instruments dealing with international crimes. In particular, he said at page 441:

This view of leadership within an organization constituting a possible basis for complicity in international crimes committed by the organization is supported by Article 6 of the Charter of the International Military Tribunal [*Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis*, August 8, 1945, 82 U.N.T.S. 279] which defines crimes against peace, war crimes and crimes against humanity and then states:

Leaders, organizers, instigators and accomplices participating in the formulation or execution of a common plan or conspiracy to commit any of the foregoing crimes are responsible for all acts performed by any persons in execution of such plan.

This principle was applied to those in the positions of leadership in Nazi Germany during the Nuremberg Trials . . . .

[134] Article 1F(b) is of a completely different order and, as we have seen, is designed for different purposes. The phrase “serious non-political crime” requires that three conditions be met: there must be a crime, the crime must be a non-political one and the crime must be serious.

[135] The courts and commentators have so far considered the second and third conditions, in my view probably because it was generally assumed that the first

*Code criminel* [. . .] canadien, traitant des parties à une infraction». «En effet,» d’ajouter le juge MacGuigan, «cet article est issu des règles traditionnelles de la common law en matière d’aide et d’encouragement. Or, une convention internationale ne saurait s’interpréter à la lumière d’un seul des systèmes juridiques du monde». Cette dernière phrase, bien sûr, ne saurait s’appliquer là où une convention internationale, comme ici à la section Fb) de l’article premier, renvoie au droit interne.

[133] De même, dans *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), un autre cas d’exclusion fondée sur la perpétration de crimes internationaux, le juge Linden a, à la page 437 et suivantes, expliqué l’introduction du concept de complicité par association par sa présence dans des instruments internationaux reliés aux crimes internationaux. Il dira notamment, à la page 441:

Cette conception de la complicité dans les crimes internationaux du fait de l’occupation d’un rôle de dirigeant au sein d’une organisation se retrouve à l’article 6 du Statut du Tribunal militaire international [*Accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l’Axe*, 8 août 1945, 82 N.U.R.T. 279] qui, après avoir défini les crimes contre la paix, les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité, prévoit ce qui suit:

Les dirigeants, organisateurs, provocateurs ou complices qui ont pris part à l’élaboration ou à l’exécution d’un plan concerté ou d’un complot pour commettre l’un quelconque des crimes ci-dessus définis sont responsables de tous les actes accomplis par toutes personnes en exécution de ce plan.

Ce principe a été appliqué durant les procès de Nuremberg aux dirigeants de l’Allemagne nazie, qui étaient au courant des crimes commis par d’autres agents du régime.

[134] La section Fb) de l’article premier est d’un tout autre ordre et répond, on l’a vu, à des objectifs différents. L’expression «crime grave de droit commun» exige que soient rencontrées trois conditions: il faut qu’il s’agisse d’un crime, il faut que ce crime en soit un de droit commun («*non-political*») et il faut que ce crime soit grave.

[135] Les tribunaux et les auteurs se sont à ce jour penchés sur les deuxième et troisième conditions, vraisemblablement, selon moi, parce qu’il était

condition simply required there to be a “crime” within the meaning of the ordinary criminal law of the country of refuge. The English wording of Article 1F(b) justifies this approach. It speaks of a “serious non-political crime”, and it is the word “non-political” which is rendered in French by “*de droit commun*”. “Crime” in English is of course “crime” in French, and “serious” in English is “grave” in French. The word “crime”, which is the word that interests us here, can only be understood in its ordinary meaning in criminal law, as opposed to those crimes said to be international that are covered by Article 1F(a), namely crimes against peace, war crimes or crimes against humanity, and as opposed to the “*délit*” (crime) referred to by the French version of Article 33 of the Convention. In short, on the question that arises here the wording of Article 1F(b) seems clear to me.

[136] Article 1F(b) deals with ordinary crimes, non-political crimes, which if I might so phrase it are committed in the ordinary course of life in a society. Such crimes have not been defined by the international community acting collectively. Such crimes are not defined by the Convention: on the contrary, Article 1F(b) incorporates concepts of domestic law. As I have already mentioned, strictly speaking it can be said that crimes recognized in extradition treaties have been the subject of international consensus and constitute serious non-political crimes in the eyes of the international community; but such crimes are not international crimes in themselves and are defined in terms of the applicable domestic law. Although in practice it is assumed that such ordinary crimes, which are usually the subject of extradition treaties, generally constitute serious crimes, the other crimes will be the subject of debate and each time the question will arise as to whether an act is an ordinary crime, and if so whether it is a serious crime within the meaning of the Convention. In the absence of an international consensus on the seriousness of a crime, a court which has to interpret the Convention will naturally look to its domestic law, while striving to reconcile this with the law of other States so far as possible. In Canada, as Hugessen J.A. noted in *Gil, supra*, at page 529, the Court will more readily rely on Anglo-American precedents, which are “more consonant with our own legal traditions”. If in this context the Court comes to the conclusion that there are serious reasons for considering that a crime recognized as such

généralement tenu pour acquis que la première condition exigeait simplement qu’il s’agisse d’un «crime» au sens du droit pénal ordinaire du pays d’accueil. Le texte anglais la section Fb) de l’article premier justifie cette attitude. Il y est question de «*serious non-political crime*» et ce sont les mots «*non-political*» qui sont rendus en français par «de droit commun». «*Crime*», en anglais, est bien sûr «crime» en français, et «*serious*» en anglais est «grave» en français. Le mot «crime», qui est le mot qui nous intéresse ici, ne peut qu’être compris dans son sens courant en droit pénal par opposition à ces crimes qu’on dit internationaux que vise la section Fa) de l’article premier, soit le crime contre la paix, le crime de guerre ou le crime contre l’humanité et par opposition au «délit» auquel renvoie le texte français de l’article 33 de la Convention. Bref, le texte la section Fb) de l’article premier, sur la question qui se pose ici, me paraît clair.

[136] La section Fb) de l’article premier traite des crimes ordinaires, des crimes de droit commun, qui sont commis dans le cours normal, si j’ose dire, de la vie des sociétés. Ces crimes n’ont pas été définis par la communauté des nations agissant à titre collectif. Ces crimes ne sont pas définis par la Convention; la section Fb) de l’article premier, au contraire, incorpore des concepts de droit interne. À la rigueur, comme je l’ai déjà mentionné, on peut prétendre que les crimes reconnus dans des traités d’extradition ont fait l’objet d’un consensus international et constituent des crimes graves de droit commun aux yeux de la communauté internationale, mais ces crimes ne sont pas, en eux-mêmes, des crimes internationaux et ils sont définis en fonction du droit interne pertinent. S’il est acquis, en pratique, que ces crimes ordinaires qui font communément l’objet de traités d’extradition constituent généralement des crimes graves, les autres crimes seront objets de débats et la question se posera, chaque fois, de déterminer si un acte est un crime ordinaire et, si oui, s’il est un crime grave au sens de la Convention. À défaut de consensus international sur le caractère grave d’un crime, le tribunal chargé d’interpréter la Convention s’inspirera tout naturellement de son droit national tout en s’efforçant, si cela est possible, de le réconcilier avec le droit d’autres États. Au Canada, comme le souligne le juge Hugessen dans *Gil, supra*, à la page 529, le tribunal s’appuiera plus facilement sur la jurisprudence anglo-américaine, qui est «plus compatible avec nos propres traditions juridiques». Si le tribunal en vient à la

in Canadian law has been committed, and that this crime is a serious one, it will apply the exclusion mentioned in Article 1F(b).

[137] In short, complicity by association is a method of perpetrating a crime which is recognized in respect of certain international crimes and applied in the case of international crimes covered by Article 1F(a), and by analogy in the case of acts contrary to the international purposes and principles sought by Article 1F(c). This method of perpetration is not recognized as such in traditional criminal law.

[138] This question was only lightly touched on by the writers whom I have been able to consult.

[139] In *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, Professor Geoff Gilbert says the following, at page 14:

Nevertheless, Article 1F(b) only excludes from refugee status those who have committed a serious non-political crime and the international law of armed conflict has a highly developed understanding of command responsibility not to be found in ordinary criminal law to which Article 1F(b) applies. [Emphasis added.]

[140] The High Commission Handbook comments on Article 1F(b) as follows:

151. The aim of this exclusion clause is to protect the community of a receiving country from the danger of admitting a refugee who has committed a serious common crime. It also seeks to render due justice to a refugee who has committed a common crime (or crimes) of a less serious nature or has committed a political offence.

...

155. What constitutes a "serious" non-political crime for the purposes of this exclusion clause is difficult to define, especially since the term "crime" has different connotations in different legal systems. In some countries the word "crime" denotes only offences of a serious character. In other countries it may comprise anything from petty larceny to murder. In the present context, however, a "serious" crime must be a capital crime or a very grave punishable act. Minor offences punishable by moderate sentences are not grounds for exclusion under Article 1F(b) even if technically referred to as "crimes" in the penal law of the country concerned.

conclusion, dans ce contexte, qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'un crime reconnu en droit canadien a été commis et que ce crime est grave, il appliquera l'exclusion prévue à la section Fb) de l'article premier.

[137] Bref, la complicité par association est un mode de perpétration de crime reconnu relativement à certains crimes internationaux et appliqué dans le cas des crimes internationaux visés à la section Fa) de l'article premier et, par analogie, dans le cas des agissements contraires à des buts et principes internationaux visés à la section Fc) de l'article premier. Ce mode de perpétration n'est pas reconnu en tant que tel en droit pénal traditionnel.

[138] Cette question n'a été qu'effleurée par les auteurs que j'ai pu consulter.

[139] Le professeur Geoff Gilbert, dans *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, dira ce qui suit à la page 14:

Néanmoins, la section Fb) de l'article premier n'exclut du statut de réfugié que ceux qui ont commis un crime grave de droit commun et le droit international relatif aux conflits armés a une compréhension approfondie de la responsabilité du commandement qu'on ne trouve pas dans le droit criminel ordinaire auquel s'applique la section Fb) de l'article premier.

[140] Le Guide du Haut Commissariat commente ainsi la section Fb) de l'article premier:

151. Le but de cette clause d'exclusion est de protéger la population d'un pays d'accueil contre le risque qu'il y aurait à admettre un réfugié ayant commis un crime grave de droit commun. Elle vise également à préserver le sort des réfugiés qui ont commis un ou des crimes de droit commun moins graves ou une infraction politique.

[. . .]

155. Il est difficile de définir ce qui constitue un crime «grave» de droit commun aux fins de la clause d'exclusion à l'examen, d'autant que le mot «crime» revêt des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Dans certains pays, le mot «crime» ne vise que les délits d'un caractère grave; dans d'autres pays, il peut désigner toute une catégorie d'infractions allant du simple larcin jusqu'au meurtre. Dans le présent contexte, cependant, un crime «grave» doit être un meurtre ou une autre infraction que la loi punit d'une peine très grave. Des infractions mineures pour lesquelles sont prévues des peines modérées ne sont pas des causes d'exclusion en vertu de la

...

157. In evaluating the nature of the crime presumed to have been committed, all the relevant factors—including any mitigating circumstances—must be taken into account. It is also necessary to have regard to any aggravating circumstances as, for example, the fact that the applicant may already have a criminal record. The fact that an applicant convicted of a serious non-political crime has already served his sentence or has been granted a pardon or has benefited from an amnesty is also relevant. In the latter case, there is a presumption that the exclusion clause is no longer applicable, unless it can be shown that, despite the pardon or amnesty, the applicant's criminal character still predominates.

[141] Goodwin-Gill, *supra*, says the following at page 104:

Finally, a principled basis justifying the continuing exclusion of serious non-political criminals is offered by the need to ensure the integrity of the international system of protection of refugees. The commission of a serious non-political crime may be sufficient reason for exclusion because it is indicative of some future danger to the community of the State of refuge; or because the very nature and circumstances of the crime render it a basis for exclusion in itself, regardless of extradition, prosecution, punishment or non-justiciability. In such cases, the principle of balancing crime against consequences becomes redundant.

[142] Hathaway, *supra*, at page 224, expresses the view that:

Fourth, the crime must be an ordinary, common law offence  
....

[143] vanKrieken, *supra*, for his part, notes the following at pages 32 and 33:

(i) Serious Crime

50. The term "serious crime" obviously has different connotations in different legal systems. The IRO Constitution excluded "ordinary criminals who are extraditable by treaty." This is echoed in the language of the UNHCR Statute, which

[. . .]

section Fb) de l'article premier, même si elles sont techniquement qualifiées de «crimes» dans le droit pénal du pays considéré.

157. Pour évaluer la nature du crime qui est présumé avoir été commis, il faut tenir compte de tous les facteurs pertinents, y compris les circonstances atténuantes éventuelles. Il faut également tenir compte de toutes circonstances aggravantes, telles que, par exemple, le fait que l'intéressé a déjà des condamnations inscrites à son casier judiciaire. Le fait que l'individu condamné pour un crime grave de droit commun a déjà purgé sa peine ou a été gracié ou encore a bénéficié d'une amnistie doit également entrer en ligne de compte. En pareil cas, la clause d'exclusion n'est plus censée s'appliquer, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'en dépit de la grâce ou de l'amnistie les antécédents criminels du demandeur l'emportent sur les autres considérations.

[141] Goodwin-Gill, *supra*, à la page 104, dit ce qui suit:

[TRADUCTION] En fin de compte, le principe justifiant le maintien de l'exclusion des criminels graves de droit commun trouve son fondement dans la nécessité de protéger l'intégrité du système international de protection des réfugiés. La perpétration d'un crime grave de droit commun peut constituer un motif suffisant à l'exclusion parce que cela démontre qu'il y a un danger potentiel pour la société de l'État d'accueil ou parce que l'essence même et les circonstances du crime justifient en soi l'exclusion, sans égard à l'extradition, à des poursuites, à la peine ou à la non-justiciabilité. Dans de tels cas, le principe de soupeser le crime en regard des conséquences devient redondant.

[142] Hathaway, *supra*, à la page 224, exprime l'avis que:

[TRADUCTION]

Quatrièmement, le crime doit être un infraction ordinaire de droit commun, [. . .]

[143] van Krieken, *supra*, soulignera, de son côté, ce qui suit aux pages 32 et 33:

[TRADUCTION]

(i) Crime grave

50. L'expression «crime grave» a évidemment différentes connotations dans les différents systèmes juridiques. La constitution de l'OIR excluait les criminels de droit commun qui sont susceptibles d'extradition en vertu d'un traité. Cela se

excludes a person in respect of whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime covered by the provisions of treaties of extradition. Similar language in regard to extraditable crimes was not retained for the 1951 Convention, which describes the nature of the crime with greater precision. In the light of developments in extradition law, the fact that a crime is covered by an extradition agreement will not of itself constitute a ground for exclusion. It must meet the “serious, non-political crime” criterion.

51. The *Handbook* specifies that a “serious” crime refers to a capital crime or a very grave punishable act. Examples would include homicide, rape, arson and armed robbery. Certain other offenses could also be deemed serious if they are accompanied by the use of deadly weapons, serious injury to persons, evidence of habitual criminal conduct and other similar factors. It is evident that the drafters of the 1951 Convention did not intend to exclude individuals simply for committing non-capital crimes or non-grave punishable acts. The seriousness of the crime can be deduced from several factors, including the nature of the act, the extent of its effects, and the motive of the perpetrator. The overriding consideration should be the aim of withholding protection only from persons who clearly do not deserve any protection on account of their criminal acts. While there are risks in seeking to define crimes which would not be thus covered, crimes such as petty theft, or the possession and use of soft drugs should not be grounds for exclusion under Article 1F(b), because they do not reach a high enough threshold to be regarded as serious. [Footnote omitted.]

[144] Grahl-Madsen, *supra*, says, at page 297:

As we see it, Article 1F(b) should only be applied in cases where the person in question is considered guilty of a major offence (a ‘crime’ in the French sense of the word), and only if the crime is such that it may warrant a really substantial punishment, that is to say: the death penalty or deprivation of liberty for several years, and this not only according to the laws of the country of origin, but also according to the laws of the country of refuge. [Emphasis added.]

I note that no evidence of Tunisian law was submitted, and accordingly I do not have to consider whether the acts the appellant is alleged to have committed are crimes within the meaning of Tunisian law.

retrouve dans le libellé du Statut du HCR, lequel exclut une personne pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu’elle a commis un crime couvert par les dispositions des traités d’extradition. La Convention de 1951 n’a pas conservé ce libellé pour ce qui est des crimes de nature à justifier l’extradition et décrit la nature du crime avec une plus grande précision. À la lumière de l’évolution du droit en matière d’extradition, le fait qu’un crime soit visé par un accord d’extradition ne constituera pas en soi un motif d’exclusion. Il faut que le critère de «crime grave de droit commun» soit respecté.

51. Le guide précise qu’un crime «grave» renvoie à une infraction punissable de mort ou à une infraction que la loi punit d’une peine très grave. Notamment, cela pourrait comprendre l’homicide, le viol, l’incendie criminel et le vol à main armée. Certaines autres infractions pourraient également être considérées comme graves si elle sont accompagnées de l’utilisation d’armes meurtrières, de blessures graves à des personnes, de la preuve d’un comportement criminel habituel et d’autres facteurs similaires. Il est clair que les rédacteurs de la convention de 1951 n’avaient pas l’intention d’exclure des personnes simplement parce qu’elles avaient commis des crimes de droit commun ou des infractions que la loi ne punit pas de peine grave. La gravité du crime peut être déduite de plusieurs facteurs, y compris la nature de l’acte, la portée de ses effets et le motif de l’auteur. La principale considération devrait être de viser à refuser la protection qu’aux personnes qui ne méritent clairement aucune protection en raison de leurs actes criminels. Bien qu’il y ait des risques à chercher à définir quels crimes ne seraient pas ainsi visés, des crimes tels que le menu larcin ou la possession et l’usage de drogues douces ne devraient pas constituer des motifs suffisants pour l’exclusion en vertu de l’alinéa 1Fb), parce qu’ils ne peuvent en aucun cas être considérés comme graves. [Note en bas de page omise.]

[144] Grahl-Madsen, *supra*, à la page 297, dira:

[TRADUCTION] Selon nous, l’alinéa 1Fb) ne devrait s’appliquer que dans les cas où la personne en question est considérée comme coupable d’une infraction majeure (un «crime» dans le sens français de ce mot) et seulement si le crime est tel qu’il puisse justifier réellement une peine importante, c’est-à-dire, la peine de mort ou la privation de liberté pendant plusieurs années et pas seulement selon les lois du pays d’origine, mais également selon les lois du pays d’accueil. [Mon soulignement.]

Je souligne qu’en l’espèce le droit tunisien n’a pas été mis en preuve et que je n’ai dès lors pas à me demander si les actes reprochés à l’appelant sont des crimes au sens du droit tunisien.

[145] In an article titled “‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses” published in Vol. 12 *International Journal of Refugee Law*, Special Supplementary Issue on Exclusion (2000), the Australian lawyer Michael Bliss says the following at page 125, in a comment under note 134:

The fact that a person may be criminally responsible even if he or she did not participate in the actual physical commission of a crime is recognized in both common law and civil law systems, as well as in the emerging body of international criminal law. Article 25(3) of the Rome Statute of the International Criminal Court, above n. 47, recognizes the concepts of conspiracy, facilitation, aiding and abetting, ordering, soliciting, inducing, encouraging, inciting, furthering, contributing and attempting in its provisions on criminal responsibility. Article 25(3) is the appropriate measure of criminal responsibility in the application of Article 1F(a) and 1F(c); in the absence of clear international standards of criminal responsibility for serious non-political crimes, it is also an appropriate standard in the application of Article 1F(b). [Emphasis added.]

[146] I understand from these comments by Mr. Bliss that, in so far as paragraph 3 of article 25 of the *Rome Statute of the International Criminal Court* [U.N. Doc. A/CONF. 183/9 (1998)] (which came into effect on July 1, 2002) adopts the rules of complicity recognized in traditional criminal law, that article can be applied to Article 1F(b) of the Convention. I also understand from what he says that the rules of complicity recognized in international criminal law elsewhere in the Rome Statute and in other international instruments do not apply to Article 1F(b). Accordingly, our arguments coincide. However, I would add that in my opinion it is the rules of complicity in Canadian criminal law that must be applied in the event of disparities between these rules and those set out in paragraph 3 of article 25 of the Rome Statute.

[147] In short, I share Professor Gilbert’s opinion that Article 1F(b) refers to the “ordinary criminal law”. Once the crimes covered by Article 1F(b) differ from those covered by Article 1F(a) and (c), it follows that a method of perpetration accepted with respect to one is not

[145] L’avocat australien Michael Bliss, dans un article intitulé «‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses», publié dans vol. 12 *International Journal of Refugee Law*, Special Supplementary Issue on Exclusion (2000), s’exprime comme suit à la page 125, dans un commentaire sous la note 134:

[TRADUCTION] Le fait qu’une personne puisse être criminellement responsable, même si elle n’a pas réellement participé physiquement à la perpétration d’un crime, est reconnu, tant en common Law qu’en droit civil, de même que dans le corpus naissant du droit criminel international. Le paragraphe 25(3) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, ci-dessus n° 47, reconnaît les concepts de conspiration, facilitation, complicité, commande, sollicitation, induction, encouragement, incitation, assistance, contribution et tentative dans ses dispositions concernant la responsabilité criminelle. Le paragraphe 25(3) constitue le critère approprié relativement à la responsabilité criminelle pour l’application des alinéas 2Fa) et 1Fc); en l’absence de normes internationales claires relativement à la responsabilité criminelle concernant les crimes graves de droit commun, il constitue également une norme appropriée pour l’application de l’alinéa 1Fb). [Mon soulignement.]

[146] Je comprends de ces propos de M<sup>e</sup> Bliss que, dans la mesure où le paragraphe 3 de l’article 25 du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* [Doc. NU A/CONF. 183/9 (1998)] (lequel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002) reprend des règles de complicité reconnues en droit pénal traditionnel, cet article peut s’appliquer à la section Fb) de l’article premier de la Convention. Je comprends aussi de ses propos que les règles de complicité reconnues en droit pénal international ailleurs dans le Statut de Rome et dans d’autres instruments internationaux ne s’appliquent pas à la section Fb) de l’article premier. Nos thèses, donc, se rejoignent. J’ajouterais cependant qu’à mon avis, ce sont les règles de complicité du droit pénal canadien qu’il faudra appliquer en cas de disparités entre ces règles et celles énumérées au paragraphe 3 de l’article 25 du Statut de Rome.

[147] Bref, je partage l’opinion du professeur Gilbert selon laquelle la section Fb) de l’article premier renvoie au «droit pénal ordinaire» («*ordinary criminal law*»). Dès lors que les crimes visés par la section Fb) de l’article premier sont différents de ceux que visent les

necessarily applicable to the others. A state may undoubtedly argue, as in the case at bar, that a given crime falls both under Article 1F(b) and under Article 1F(c), but this must still be established in the legal framework appropriate to each one.

[148] I think it goes without saying that in emphasizing extraditable crimes we are assuming that the crimes in question are crimes recognized in ordinary criminal law. These crimes are only crimes in terms of the criteria laid down in domestic law, and in Anglo-Canadian law among these criteria is the concept of a “party to the offence”. I find it hard to see, for example, how the concept of complicity by association, developed in relation to international crimes, to the extent that it differs from the concept of a “party to the offence”, could transform into an extraditable crime one which was not a crime in domestic law.

[149] In addition to these textual arguments, there is one argument of judicial policy which seems to me to be of the highest importance: it would not be advisable to import into Article 1F(b) of the Convention concepts borrowed from international instruments such as the *Charter of the International Military Tribunal* [Annex of the *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis*, 8 August 1945, 82 U.N.T.S. 279] and the *Rome Statute of the International Criminal Court* (see *Harb v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCA 39; [2003] F.C.J. No. 108 (C.A.) (QL), at paragraph 5). International criminal law has developed in a particular, initially military, context, which has nothing to do with the context in which domestic law developed.

[150] The *Rome Statute of the International Criminal Court* cannot really be transposed to domestic law. It applies in article 5 to “the most serious crimes of concern to the international community as a whole”. The crimes in question are the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression. The first three of these crimes are defined in great detail in articles 6, 7 and 8. Article 9 states that the

sections Fa) et Fc) de l’article premier, il s’ensuit qu’un mode de perpétration accepté à l’égard des uns, ne l’est pas nécessairement à l’égard des autres. Un État peut certes prétendre, comme en l’espèce, qu’un crime donné tombe à la fois sous la section Fb) et sous la section Fc) de l’article premier, mais encore faut-il qu’il en fasse la démonstration dans le cadre juridique propre à chacun.

[148] Il m’apparaît aller de soi qu’en mettant l’emphase sur les crimes susceptibles d’extradition, on suppose que les crimes dont il s’agit sont des crimes reconnus dans le droit pénal ordinaire. Or, ces crimes ne sont des crimes qu’en fonction de critères établis en droit interne, et parmi ces critères, en droit anglo-canadien, se trouve le concept de «partie à l’infraction». J’imagine mal, par exemple, que le concept de complicité par association développé relativement à des crimes internationaux, dans la mesure où il est distinct du concept de «partie à l’infraction», puisse transformer en crime extraditable un crime qui ne le serait pas en droit interne.

[149] En plus de ces arguments de texte, il est un argument de politique judiciaire qui m’apparaît de la plus haute importance: il ne serait pas sage d’importer, à la section Fb) de l’article premier de la Convention, des concepts empruntés d’instruments internationaux, dont le *Statut du Tribunal Militaire International* [annexe de l’*Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l’Axe*, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279] et le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* (voir *Harb c. Canada (Ministre de La Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CAF 39; [2003] A.C.F. n° 108 (C.A.) (QL), au paragraphe 5). Le droit pénal international, en effet, s’est développé dans un contexte particulier, militaire au départ, qui n’a rien à voir avec le contexte dans lequel s’est développé le droit interne.

[150] Le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale* n’est pas vraiment transposable en droit interne. Il vise, à l’article 5, les «crimes les plus graves qui touchent l’ensemble de la communauté internationale». Les crimes en question sont le crime de génocide, les crimes contre l’humanité, les crimes de guerre et le crime d’agression. Les trois premiers de ces crimes sont définis avec force détails aux articles 6, 7 et

“Elements of Crimes” that will assist the Court in interpreting articles 6, 7 and 8 will be those adopted by a two-thirds majority of the members of the Assembly of States Parties. Article 21 indicates that the applicable law is “[i]n the first place, this Statute, Elements of Crimes and its Rules of Procedure and Evidence”, “[i]n the second place . . . applicable treaties and the principles and rules of international law, including the established principles of the international law of armed conflict” and “[f]ailing that, general principles of law derived by the Court from national laws of legal systems of the world” (emphasis added). Articles 22 to 23 define “the general principles of criminal law”, including in article 25 that relating to “individual criminal responsibility”, and that article sets out a series of rules covering various types of complicity. Only this last article can be transposed into domestic law with impunity, subject to the qualifications I indicated in this regard in paragraph 146 of my reasons.

[151] In short, this Statute is a complete criminal code. It governs the crimes against humanity and the war crimes covered in Article 1F(a) of the Convention. It only refers to the traditional criminal law by default (“failing that”). Article 1F(a) must now be interpreted in light of this Statute, *inter alia* (see *Harb, supra*). Saying that the rules laid down by the Statute also apply to crimes covered by Article 1F(b) would in my opinion be to distort the meaning of the said article and give it a scope which the signatories of the Convention never foresaw or intended.

[152] Additionally, the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, S.C. 2000, c. 24, which received Royal Assent on June 29, 2000, lays down specific rules in Canada regarding the guilt of a “military commander” or “a superior”. In section 14 the Act expressly excludes defences covered by ordinary criminal law and incorporates into Canadian law certain provisions of the *Rome Statute of the International Criminal Court*. I do not think that in adopting this Act the federal Parliament intended to modify the traditional rules of Canadian criminal law respecting ordinary crimes.

8. L'article 9 précise que les «éléments des crimes» qui aideront la Cour à interpréter les articles 6, 7 et 8 seront ceux adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée des États Parties. L'article 21 précise que le droit applicable est «[e]n premier lieu, le présent Statut, les éléments des crimes et le Règlement de procédure et de preuve», «[e]n second lieu [. . .] les traités applicables et les principes et règles du droit international, y compris les principes établis du droit international des conflits armés» et «[à] défaut, les principes généraux du droit dégagés par la Cour à partir des lois nationales représentant les différents systèmes juridiques du monde» (mon soulignement). Les articles 22 à 33 définissent «les principes généraux du droit pénal», dont celui, à l'article 25, relatif à la «responsabilité pénale individuelle», qui établit une série de règles visant diverses formes de complicité. Seul ce dernier article pourrait être transposé sans risque en droit interne, avec les nuances que j'ai exprimées à cet égard au paragraphe 146 de mes motifs.

[151] Bref, ce Statut constitue un code pénal autonome. Il régit les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre visés à la section Fa) de l'article premier de la Convention. Il ne renvoie que «par défaut» au droit pénal traditionnel. La section Fa) de l'article premier doit désormais être interprété à la lumière, entre autres, de ce Statut (voir *Harb, supra*). Dire que les règles établies par le Statut s'appliquent également aux crimes visés par la section Fb) de l'article premier, ce serait dénaturer, à mon avis, la portée dudit article et lui donner une ampleur que les signataires de la Convention n'ont jamais prévue ni voulue.

[152] De plus, la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, S.C. 2000, ch. 24, sanctionnée le 29 juin 2000, établit au Canada des règles particulières relativement à la culpabilité d'un «chef militaire» ou de «tout supérieur». Cette Loi écarte expressément, à l'article 14, des moyens de défense prévus par le droit pénal ordinaire et incorpore dans le droit canadien certaines dispositions du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. Je ne crois pas que le Parlement canadien, en adoptant cette Loi, ait voulu modifier les règles traditionnelles du droit pénal canadien eu égard aux crimes ordinaires.

[153] It is implicit in the judgments rendered in *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 298 (C.A.); *Ramirez, supra* and *Sivakumar, supra* in connection with Article 1F(a), that the test deriving from the concept of a “party to the action” in Canadian criminal law is not necessarily the same as that deriving from the concept of “complicity by association” in refugee law. The concepts overlap, but are not identical.

[154] For these reasons, I do not think it is possible to apply to Article 1F(b) the rules developed by the courts with regard to Article 1F(a) and (c). Unlike my brother judge, I feel that this Court’s judgments in *Sivakumar, supra*; *Moreno, supra*; *Bazargan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (F.C.A.); *Sumaida v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 66 (C.A), and *Harb, supra*, are of little value when Article 1F(b) is to be interpreted. In *Harb*, I indicated at paragraph 17 that I saw:

. . . no reason not to apply to Article 1F(a) the principles regarding complicity followed with respect to Article 1F(c). The analogy is such, between “acts contrary to the purposes and principles of the United Nations” (Article 1F(c)) and “crime[s] against humanity” (Article 1F(a)), that there is no danger of distorting the concept of “complicity” by applying it to either one.

For the reasons I have explained, there is no such analogy between Article 1F(a) and (c) on the one hand and Article 1F(b) on the other. What is more, those judgments were rendered in a very fluid international context and should probably be updated to take account, for example, of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

[155] In support of his conclusion, my brother judge relies on three judgments, two of which in my opinion do not deal directly with the point at issue in the case at bar, and the third actually confirms my interpretation.

[153] Il est implicite, dans les décisions rendues dans *Moreno c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 298 (C.A.); *Ramirez, supra* et *Sivakumar, supra* dans le cadre la section Fa) de l’article premier, que le test qui découle du concept de «partie à l’action» en droit pénal canadien n’est pas nécessairement le même que celui qui découle du concept de «complicité par association» en droit des réfugiés. Les concepts se chevauchent, mais ils ne sont pas identiques.

[154] Pour ces raisons, je ne crois pas qu’il soit permis d’appliquer à la section Fb) de l’article premier les principes dégagés par la jurisprudence relativement aux sections Fa) et Fc) de l’article premier. Contrairement à mon collègue, je suis d’avis que les décisions de notre Cour dans *Sivakumar, supra*; *Moreno, supra*; *Bazargan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (1996), 205 N.R. 282 (C.A.F.); *Sumaida c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2000] 3 C.F. 66 (C.A), et *Harb, supra*, ne sont guère utiles quand il s’agit d’interpréter la section Fb) de l’article premier. Dans *Harb*, j’avais indiqué, au paragraphe 17, ne voir:

[. . .] aucune raison de ne pas appliquer à la section Fa) de l’article premier les principes retenus à l’égard de la section Fc) de l’article premier en ce qui a trait à la complicité. L’analogie est telle, entre «les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies» (section Fc) de l’article premier) et «les crimes contre l’humanité» (section Fa) de l’article premier), qu’il n’y a pas risque de dénaturer le concept de «complicité» en l’appliquant à l’une et l’autre.

Il n’y a, pour les raisons que j’ai expliquées, aucune telle analogie entre les sections Fa) et Fc) de l’article premier, d’une part, et la section Fb) de l’article premier, d’autre part. Qui plus est, ces décisions s’inscrivent dans un contexte international en pleine mouvance et devront vraisemblablement être mises à jour pour tenir compte, par exemple, du *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*.

[155] Mon collègue s’appuie, pour justifier sa conclusion, sur trois décisions dont deux, à mon avis, ne traitent pas directement de la question soulevée en l’espèce et dont la troisième confirme, plutôt, mon interprétation.

[156] I am unable to give the judgment by two members of the British Court of Appeal, rendered on an application for leave to appeal in *B, Re*, [1997] E.W.J. No. 700, the scope given it by my brother judge. That case involved a claimant who had joined the ranks of the PKK, a Kurdish movement in Turkey “widely regarded as a terrorist organisation which has for years engaged in activities likely to involve indiscriminate killing or injury of innocent members of the public” (at paragraph 8). What is more, the claimant “quickly rose to the position of a commander of 150, sometimes as many as 500, people in the PKK . . . . It was common ground before the Appeal Tribunal that, while a member, he was a trusted senior member of the PKK. He was part of a team which enabled terrorist activities to take place” (at paragraph 9). The appellant argued that “it is only if a particular crime is identified that it is possible to carry out the investigation envisaged in the decision of the House of Lords [in *T, supra*] to determine whether it is a political or non-political crime” (at paragraph 15). The fact that the series of crimes in question in that case constituted ordinary crimes, and the degree of participation by the claimant in the series of crimes required by domestic law, do not seem to me to have been at issue.

[157] The decision of the Commission permanente de recours des réfugiés (2<sup>e</sup> Chambre française, Ref. 94/993/R2632-28/3/1995 – Algeria) cited by my brother judge does not seem to me to be particularly persuasive. It is as brief as possible, it concludes in a few lines that the claimant can be excluded under each paragraph of Article 1F, it does not deal squarely with the question raised in the case at bar, and Tiberghien’s comments, on which it is based, seem to me to confirm in each of the decisions to which he refers that there was criminal responsibility within the meaning of French criminal law.

[158] The judgment of the Federal Court of Australia in *Ovcharuk, supra*, supports my interpretation. That case concerned a Russian national who had been convicted of importing narcotics into Australia. The evidence was that the claimant, who was serving his

[156] Je suis incapable de donner à la décision de deux membres de la Cour d’appel d’Angleterre rendue dans le cadre d’une demande d’autorisation d’appel, dans *B, Re*, [1997] E.W.J. No. 700, la portée que lui donne mon collègue. Il s’agissait dans cette affaire d’un revendicateur qui avait joint les rangs du PKK, un mouvement kurde en Turquie [TRADUCTION] «généralement considéré comme une organisation terroriste qui exerce depuis des années des activités susceptibles d’entraîner une tuerie aveugle ou des blessures parmi les membres innocents du public» (au paragraphe 8). Qui plus est, ce revendicateur «a rapidement gravi les échelons jusqu’au poste de commandant de 150, quelquefois jusqu’à 500, personnes dans le PKK [. . .]. Il était notoire que alors qu’il était membre du PKK, il était un membre de confiance et y occupait un rang élevé. Il faisait partie d’une équipe qui autorisait le déroulement des activités terroristes» (au paragraphe 9). L’appelant plaidait que «ce n’est que si un crime précis est identifié qu’il est possible de mener l’enquête envisagée dans la décision de la chambre des Lords [dans *T, précitée*] pour déterminer s’il s’agit d’un crime politique ou de droit commun» (au paragraphe 15). Le fait que la série de crimes en cause dans cette affaire constituait des crimes ordinaires, et le degré requis par le droit interne de participation du revendicateur à la série de crimes, ne me semblent pas avoir été remis en question.

[157] La décision de la Commission permanente de recours des réfugiés (2<sup>e</sup> Chambre française, Réf. 94/993/R2632-28/3/1995 – Algérie) que cite mon collègue ne me paraît pas très persuasive. Elle est plus laconique, elle conclut en quelques lignes que le revendicateur peut être exclu en vertu de chacun des alinéas de la section F de l’article premier, elle n’aborde pas de front la question qui se soulève en l’espèce, et les commentaires de Tiberghien sur lesquels elle s’appuie me semblent confirmer que dans chacune des décisions qu’il cite, il y avait responsabilité pénale au sens du droit pénal français.

[158] Quant à la décision de la Cour fédérale de l’Australie dans *Ovcharuk, supra*, elle appuie mon interprétation. Il s’agissait, dans cette affaire, d’un ressortissant russe qui avait été trouvé coupable d’importation de stupéfiants en Australie. Il était en

sentence in Australia, had conspired with another person in Russia to commit the offence. Refugee status was denied under the exclusion mentioned in Article 1F(b).

[159] The Court held that an offence had been committed outside Australia, that Article 1F(b) did not apply only to criminals threatened with criminal prosecution abroad and that the question of whether there were serious reasons for considering that a serious non-political crime had been committed had to be decided in accordance with the concepts of criminality recognized in the country of refuge.

[160] I agree completely with these conclusions.

[161] At page 294, Whitlam J. said:

... the obviously humanitarian object and purpose of the Refugees Convention do not require that a country of refuge should accord refugee status to a person where it has serious reasons for considering that person has committed outside that country a serious crime against one of its own laws.

...

... the transparent policy of Art 1F(b) is to protect the order and safety of the receiving State. That is why para (b) deals with topics that are very different to para (a) and (c) in Art 1F. [Emphasis added.]

[162] At page 305, Sackville J. said that:

If the law of the receiving country renders criminal conduct which takes place outside its borders, that is sufficient to constitute the conduct a “crime” for the purposes of Article 1F(b). [Emphasis added.]

and a little further on:

... the elements of the offence of conspiracy under Australian law were complete when the criminal agreement was concluded. [Emphasis added.]

He concluded his reasons for judgment at page 306 by this passage, which deals specifically with the point at issue:

I should add a comment concerning the fourth of the suggested constructions of Article 1F(b). I think that there are

preuve que le revendicateur, qui purgeait sa sentence en Australie, avait conspiré avec une autre personne, en Russie, en vue de commettre l’infraction. Le statut de réfugié lui fut refusé en raison de l’exclusion prévue à la section Fb) de l’article premier.

[159] La Cour a décidé qu’une infraction avait été commise à l’extérieur de l’Australie, que la section Fb) de l’article premier ne vise pas seulement ces criminels menacés de poursuite criminelle à l’étranger et que la question de savoir s’il y avait des raisons sérieuses de penser qu’un crime grave de droit commun avait été commis devait être tranchée en fonction des concepts de criminalité reconnus dans le pays d’accueil.

[160] Je suis en parfait accord avec ces conclusions.

[161] Le juge Whitlam, à la page 294, dira:

[TRADUCTION] L’objet et le but humanitaires évidents de la *Convention relative au statut des réfugié* n’exige pas qu’un pays d’accueil accorde le statut de réfugié à une personne lorsqu’il a des raisons sérieuses de penser que cette personne a commis, en dehors de ce pays, un crime grave à l’encontre de l’une de ses propres lois [ . . . ]

[ . . . ]

[ . . . ] il ressort clairement que l’alinéa 1Fb) a pour politique de protéger l’ordre et la sécurité de l’État d’accueil. C’est pourquoi l’alinéa b) traite de sujets très différents des alinéas a) et c) du paragraphe 1F. [Mes soulèvements.]

[162] Le juge Sackville, à la page 305, dira que:

[TRADUCTION] Si le droit du pays d’accueil rend criminel un acte posé en dehors de ses frontières, cela suffit pour que l’acte en question constitue un «crime» aux fins de l’alinéa 1Fb). [Mon soulèvement.]

et, un peu plus loin:

[TRADUCTION] [ . . . ] les éléments de l’infraction de complot en vertu du droit australien étaient tous présents au moment où l’entente criminelle a été conclue. [Mon soulèvement.]

Il terminera ses motifs de jugement, à la page 306, par ce passage qui traite précisément de la question sous étude:

[TRADUCTION] J’ajoute un commentaire concernant la quatrième des interprétations proposées pour l’alinéa 1Fb).

difficulties with the notion (not explored in depth in the argument) that “crime” in Article 1F(b) refers to conduct regarded as criminal by the common consent of nations. Such a construction requires an implicit qualification to be read into the Article 1F(b). The suggested construction seems to give little effect to the word “serious” which is obviously intended (as the drafting history shows) to cut down the reach of Article 1F(b). Furthermore, the language of Article 1F(b) contrasts with that of Article 1F(c) which covers “acts contrary to the practices and principles of the United Nations”. While recognising the dangers of placing too much reliance on consistency in the drafting of Conventions, if Article 1F(b) had been intended to apply to acts or conduct considered to be criminal by international norms, it is likely that it would have been worded differently. However, since the issue was not debated in full, it is neither necessary nor appropriate to resolve it in the present case. [Emphasis added.]

This comment was of course made *obiter*, but it seems to me to be persuasive.

[163] Additionally, when Branson J. said at page 301 that:

In my opinion, the terms of Article 1F(b) suggest against a requirement that every element of an identified offence must be able to be identified and particularised before the article may be relied upon.

in my opinion she was simply saying that once a domestic criminal law offence has been identified, each of its component elements does not have to be identified for purposes of applying Article 1F(b), as it will suffice to have “serious reasons for considering that the crime has been committed”.

#### Whether a crime within the meaning of Canadian criminal law

[164] This leads me to the question of whether in Canadian criminal law the crimes committed by the organization of which the appellant is a member can be attributed to him. The appellant did not argue, or is no longer arguing, that the crimes committed by the organization were not serious crimes or that they were of a political nature. However, once it is established that the appellant did not commit those crimes himself, the question that arises is the following: in Canadian law,

J’estime que la notion (qui n’a pas été explorée en profondeur dans l’argumentation) selon laquelle le terme «crime» de l’alinéa 1Fb) renvoie à une conduite considérée par l’ensemble des nations comme criminelle pose des difficultés. Une telle interprétation exige que l’on déduise de la lecture de l’alinéa 1Fb) une restriction implicite. L’interprétation proposée semble donner peu d’effet au mot «grave» lequel a évidemment pour but (comme l’historique de la rédaction le démontre) de limiter la portée de l’alinéa 1Fb). De plus, le libellé de l’alinéa 1Fb) contraste avec celui de l’alinéa 1Fc) lequel couvre les «agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies». Bien qu’il faille reconnaître les dangers de se montrer trop exigeant quant à la cohérence du libellé de conventions, si l’alinéa 1Fb) avait été écrit dans le but de s’appliquer aux actes ou à la conduite considérés comme criminels selon les normes internationales, il est probable qu’il aurait été libellé autrement. Toutefois, puisque la question n’a pas été débattue en entier, il n’est ni nécessaire ni approprié de la trancher en l’espèce. [Mon soulignement.]

C’est là, bien sûr, une remarque incidente, mais elle me paraît persuasive.

[163] Par ailleurs, quand la juge Branson dira, à la page 301, que:

[TRADUCTION] À mon avis, les termes de l’alinéa 1Fb) donnent à penser qu’il n’y a aucune exigence à ce que chaque élément d’une infraction particulière soit précisé et individualisé avant qu’il soit possible d’invoquer cet alinéa.

elle dit simplement, à mon avis, que dès lors qu’une infraction de droit pénal interne—elle utilise le mot «*offence*» (infraction)—a été identifiée, chacun de ses éléments constitutifs n’a pas à l’être pour les fins de l’application de la section Fb) de l’article premier vu qu’il suffit d’avoir «des raisons sérieuses de penser que le crime a été commis».

#### Un crime au sens du droit pénal canadien?

[164] Ce qui m’amène à déterminer si, en droit canadien, les crimes commis par l’organisation dont est membre l’appelant peuvent lui être imputés. L’appelant ne prétend pas, ou ne prétend plus, en effet, que les crimes dont s’est rendue coupable l’organisation ne sont pas des crimes graves ou qu’ils sont de nature politique. Mais dès lors qu’il est acquis que l’appelant n’a pas lui-même commis ces crimes, la question qui se pose est la suivante: en droit canadien, l’appelant peut-il, du fait

can the appellant, as a result of the fact that he was a member of the organization which committed them, be regarded as a person in respect of whom it is possible to have serious reasons for considering that he committed them?

[165] Canadian criminal law has long recognized that complicity is one means of perpetrating a crime. Sections 21 and 22 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 7] of the Canadian *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46], for example, establish the guilt of a person who, though not actually committing the offence himself, does or fails to do something to aid any other person to commit it, abets any other person in committing it or advises another person to participate in an offence. These sections have given rise to a large number of decisions.

[166] Accordingly, in *R. v. Greyeyes*, [1997] 2 S.C.R. 825, Cory J. speaking on this point for the Supreme Court of Canada noted that the term “aid” in paragraph 21(1)(b) of the *Criminal Code* “means to assist or help the actor”, and the term “abet” in paragraph 21(1)(c) “includes encouraging, instigating, promoting or procuring the crime to be committed” (at paragraph 26). He went on to say that in order to establish the *mens rea* for complicity within the meaning of paragraph 21(1)(b), “the Crown is required to prove only that the accused intended the consequences that flowed from his or her aid to the principal offender, and need not show that he or she desired or approved of the consequences” (paragraph 37). For there to be complicity within the meaning of paragraph 21(1)(c), “the Crown must prove not only that the accused encouraged the principal with his or her words or acts, but also that the accused intended to do so” (paragraph 38).

[167] In *Preston v. the King*, [1949] S.C.R. 156, Estey J. for the majority concluded that in order for a person to be convicted of aiding, abetting, advising or promoting it only had to be shown that the person understood what was happening and by some act on his or her part incited or contributed to the commission of the offence (at page 159).

qu’il soit membre de l’organisation qui les a commis, être reconnu comme une personne à l’égard de laquelle il est possible d’avoir des raisons sérieuses de penser qu’il les a commis?

[165] Le droit pénal canadien reconnaît depuis toujours que la complicité est un mode de perpétration d’un crime. Les articles 21 et 22 [mod. par L.R.C. (1985) 1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 7] du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] du Canada établissent, par exemple, la culpabilité d’une personne qui, sans commettre elle-même réellement l’infraction, accomplit ou omet d’accomplir quelque chose en vue d’aider une autre personne à la commettre, encourage cette autre personne à la commettre ou conseille à une autre personne de participer à une infraction. Ces articles ont donné lieu à une abondante jurisprudence.

[166] Ainsi, dans *R. c. Greyeyes*, [1997] 2 R.C.S. 825, le juge Cory, parlant sur ce point au nom de la Cour suprême du Canada, a rappelé que le terme «aider», à l’alinéa 21(1)b) du *Code criminel*, «signifie assister la personne qui agit ou lui donner un coup de main» et que le terme «encourager», à l’alinéa 21(1)c), «signifie notamment inciter et instiguer à commettre un crime, ou en favoriser ou provoquer la perpétration» (au paragraphe 26). Il ajoutait que, pour établir la *mens rea* ou l’intention coupable pour qu’il y ait complicité au sens de l’alinéa 21(1)b), «le ministère public doit seulement prouver que l’accusé a voulu les conséquences qui ont découlé de son aide à l’auteur principal de l’infraction, et non pas qu’il les a désirées ou approuvées» (au paragraphe 37). Pour qu’il y ait complicité au sens de l’alinéa 21(1)c), «le ministère public doit prouver non seulement que l’accusé a encouragé l’auteur de l’infraction par ses paroles ou ses actes, mais aussi qu’il avait l’intention de le faire» (au paragraphe 38).

[167] Dans *Preston v. The King*, [1949] R.C.S. 156, le juge Estey, pour la majorité, a conclu que pour qu’une personne soit déclarée coupable d’avoir aidé, encouragé, conseillé ou favorisé, il suffit de démontrer qu’elle comprenait ce qui se passait et que, par un acte quelconque de sa part, elle a incité ou contribué à la réalisation de l’infraction (à la page 159).

[168] In *Dunlop and Sylvester v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 881, Dickson J. [as he then was] for the majority considered that “[a] person cannot properly be convicted of aiding or abetting in the commission of acts which he does not know may be or are intended” (at page 896). Earlier, at page 891, he said:

Mere presence at the scene of a crime is not sufficient to ground culpability. Something more is needed: encouragement of the principal offender; an act which facilitates the commission of the offence, such as keeping watch on enticing the victim away, or an act which tends to prevent or hinder interference with accomplishment of the criminal act . . .

[169] In *R. v. Kirkness*, [1990] 3 S.C.R. 74 [at page 101], Wilson J., dissenting, cited this passage, which I do not think is open to question, from Gordon Rose, *Parties to an Offence* (Toronto: Carswell, 1982):

One of the facts a person must know, in order to be susceptible to conviction as an aider and abettor, is the principal’s intention to commit the offence. It is not, however, essential to prove that an alleged aider or abettor knew the *precise* crime which would be committed; it will suffice that he actually knew that the principal planned on committing a certain *type* of offence, that a crime of that type was in fact committed, and that the accused had intentionally aided or abetted its commission. [Emphasis in original.]

[170] Counsel for the Minister did not argue in this Court, nor apparently in the lower courts, that there were serious reasons for considering that the appellant was a party to the offences committed by the Ennahda movement, within the meaning of sections 21 and 22 of our *Criminal Code*. Accordingly, counsel for the appellant did not have to examine this possibility either. As these are separate questions of law and fact from those which have been considered from the outset by the Minister himself, by the Refugee Division and by the Federal Court Trial Division, and since the solution is not self-evident, it would not be proper for this Court to make a ruling in this regard at this stage. In the circumstances, it would be proper to refer the matter back to the Minister for him to reassess the appellant’s case in light of these reasons. However, in view of the conclusion I have arrived at with regard to Article 1F(c),

[168] Dans *Dunlop et Sylvester c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 881, le juge Dickson [alors juge puîné], pour la majorité, était d’avis qu’«[u]ne personne ne peut être, à bon droit, déclarée coupable d’avoir aidé ou encouragé l’accomplissement d’actes répréhensibles alors qu’elle ne savait pas qu’on avait ou pouvait avoir l’intention de les commettre» (à la page 896). Plus tôt, à la page 891, il avait dit:

La simple présence sur les lieux d’un crime n’est pas suffisante pour conclure à la culpabilité. Il faut faire quelque chose de plus: encourager l’auteur initial; faciliter la perpétration de l’infraction, comme monter la garde ou attirer la victime, ou accomplir un acte qui tend à faire disparaître les obstacles à la perpétration de l’acte criminel [. . .]

[169] Dans *R. c. Kirkness*, [1990] 3 R.C.S. 74, [à la page 101] le juge Wilson, en dissidence, citait ce passage, que je ne crois pas controversé, de Gordon Rose, *Parties to an Offence* (Toronto: Carswell 1982):

[TRADUCTION] L’un des faits qu’une personne doit connaître pour pouvoir être déclarée coupable du crime d’aide et d’encouragement est l’intention de l’auteur de commettre l’infraction. Toutefois il n’est pas essentiel de démontrer que la personne accusée d’avoir apporté une aide ou un encouragement savait quel crime *précis* serait commis; il suffit qu’elle ait su réellement que l’auteur projetait de commettre un certain *genre* d’infraction, qu’un crime de ce genre avait en fait été commis, et que l’accusé avait intentionnellement aidé ou encouragé quelqu’un à sa perpétration. [Italiques dans l’original.]

[170] Le procureur du ministre n’a pas plaidé devant nous, ni, semble-t-il, devant les instances inférieures, qu’il y avait des raisons sérieuses de penser que l’appelant était, au sens des articles 21 et 22 de notre *Code criminel*, partie aux infractions commises par le mouvement Ennahda. Le procureur de l’appelant, dès lors, n’a pas eu non plus à se pencher sur cette possibilité. Comme il y a là des questions de droit et de fait distinctes de celles qui ont été examinées depuis le début par le ministre lui-même, par la section du statut et par la Cour fédérale, division de première instance, et puisque la solution ne s’impose pas d’elle-même, il ne serait pas approprié que la Cour, à ce stade, se prononce à cet égard. Dans les circonstances, il y aurait lieu de retourner l’affaire au ministre pour qu’il réévalue le cas de l’appelant à la lumière des présents motifs. Vu, cependant, la conclusion à laquelle j’en arrive eu égard

it will be unnecessary to do this.

[171] For some years the Canadian *Criminal Code* has also recognized that participation in a criminal organization is a crime (section 467.1 [as enacted by S.C. 1997, c. 23, s. 11] of the *Criminal Code*, adopted in 1997) and that participation in the action of a terrorist group is also a crime (section 83.18 [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 4] adopted on December 18, 2001). The fact that it was necessary to adopt specific provisions to make participation in certain activities (a criminal organization and terrorism) a crime is instructive.

[172] Counsel for the Minister did not argue in this Court that these two new sections could be applied in the case at bar, probably because they were adopted after the acts the appellant is alleged to have committed here. It is certainly conceivable that these sections, which have become an integral part of Canadian criminal law, could now serve as a basis for an exclusion under Article 1F(b). It is also conceivable that section 83.18, because it makes participation in the activity of a terrorist group a crime in Canada, should be interpreted in light of international criminal law, which is rapidly expanding in this area. As these points were not raised in this Court, I simply note them in passing.

#### Exclusion under Article 1F(c)

[173] This does not necessarily mean that the appellant's problems end there. The Refugee Division also based his exclusion on Article 1F(c), indicating that in its opinion there were serious reasons for considering that he had committed acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. The Motions Judge did not feel it necessary to deal with Article 1F(c): she was entitled to limit her consideration to Article 1F(b), since in her view that article by itself justified his exclusion.

[174] In *Ramirez, supra*, at page 312, this Court noted that the standard of evidence required by the phrase

à la section Fc) de l'article premier, il sera inutile de ce faire.

[171] Le *Code criminel* du Canada reconnaît aussi, depuis quelques années, que la participation aux activités d'un gang est un crime (c'est l'article 467.1 [édicte par L.C. 1997, ch. 23, art. 11] du *Code criminel*, adopté en 1997) et que la participation à une activité d'un groupe terroriste (c'est l'article 83.18 [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 4], adopté le 18 décembre 2001) est également un crime. Le fait qu'il ait été nécessaire d'adopter des dispositions particulières pour criminaliser la participation à certaines activités (de gang et de terrorisme) est révélateur.

[172] Le procureur du ministre n'a pas prétendu devant nous que ces deux nouveaux articles pouvaient trouver application en l'espèce, vraisemblablement parce qu'ils ont été adoptés subséquemment aux actes ici reprochés à l'appelant. Il n'est certes pas exclu que ces articles, qui sont devenus partie intégrante du droit pénal canadien, puissent désormais servir d'appui à une exclusion fondée sur la section Fb) de l'article premier. Il n'est pas exclu, non plus, que l'article 83.18, du fait qu'il criminalise au Canada la participation à une activité d'un groupe terroriste, doive s'interpréter à la lumière d'un droit pénal international qui, sur ce point, est en pleine expansion. Ces questions n'ayant pas été soulevées devant nous, je me contente de les souligner au passage.

#### L'exclusion en vertu de la section Fc) de l'article premier

[173] L'appelant n'est pas pour autant au bout de ses peines. La section du statut, en effet, a également prononcé son exclusion sur la base de la section Fc) de l'article premier, se disant d'avis qu'il y avait des raisons sérieuses de penser qu'il s'était rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Le juge des requêtes n'a pas cru nécessaire de se rendre à la section Fc) de l'article premier: il lui était, en effet, loisible de s'arrêter à la section Fb) de l'article premier puisque, selon elle, cette section à elle seule justifiait l'exclusion.

[174] Cette Cour, dans *Ramirez, supra*, à la page 312, a précisé que la norme de preuve qu'exige l'expression

“serious reasons for considering” in Article 1F is “less than the balance of probabilities” and that this standard “is a standard lower than the usual civil standard”. In *Sumaida, supra*, at paragraph 25, the Court said “what is required is more than suspicion or conjecture, but less than proof on a balance of probabilities”.

[175] The Refugee Division set out its conclusions on Article 1F(c) as follows at paragraphs 361-370 of its reasons:

5.3.16 Acts contrary to the purposes and principles of the United Nations

What is left for us to assess is whether there are “serious reasons to believe” that the claimant is guilty of “acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.”

First, a number of documents in the tribunal’s record characterize MTI/Ennahda as a terrorist movement, which uses terrorist methods, and whose President Rached Ghannouchi is a terrorist leader. We referred to those exhibits earlier.

The *Petit Larousse illustré*, 1998 edition, gives us the following definition of the word “terrorist” [TRANSLATION] “Someone who organizes, participates in, an act of terrorism”; “terrorism” means: “All of the acts of violence (attacks, hostage takings) committed by an organization to create a climate of insecurity, in order to practice extortion against a government, to satisfy a hatred toward a community, a country, a system.”

On January 16, 1997, the United Nations General Assembly adopted the resolution “Measure to Eliminate International Terrorism”. The relevant passages of that resolution are as follows:

Guided by the purposes and principles of the charter of the United Nations, Deeply disturbed by the persistence of terrorist acts, which have taken place worldwide,

Stressing the need further to strengthen international cooperation between States and between international organizations and agencies, regional organizations and arrangements and the United Nations in order to prevent, combat and eliminate terrorism in all its forms and manifestations, wherever and by whomsoever committed, (page 1)

«raisons sérieuses de penser», à la section F de l’article premier, est «moindre que la prépondérance de preuve», que cette norme «est moins exigeante que la norme civile habituelle». Dans *Sumaida, supra*, au paragraphe 25, la Cour disait «qu’il faut plus qu’un doute ou une conjecture, sans toutefois qu’il soit nécessaire d’avoir une prépondérance des probabilités».

[175] La section du statut, aux paragraphes 361 à 370 de ses motifs, a formulé comme suit ses conclusions relatives à la section F(c) de l’article premier:

5.3.16 Agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies

À présent, il nous reste à évaluer s’il existe des «raisons sérieuses de penser» que le revendicateur s’est rendu coupable «d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.»

Dans un premier temps, plusieurs documents au dossier du tribunal qualifient le MTI/Ennahda de mouvement terroriste, qui utilise des méthodes terroristes et que le président Rached Ghannouchi est un leader terroriste. Nous avons fait référence à ces pièces antérieurement.

Le «*Petit Larousse illustré*» édition de 1998 nous donne la définition suivante du mot terroriste: «Qui organise un acte de terrorisme, y participe» et terrorisme signifie: «Ensemble d’actes de violence (attentats, prises d’otages, etc.) commis par une organisation pour créer un climat d’insécurité, pour exercer un chantage sur un gouvernement, pour satisfaire une haine à l’égard d’une communauté, d’un pays, d’un système.»

Or, le 16 janvier 1997, l’Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution «Mesures visant à éliminer le terrorisme international.» Les passages pertinents de cette résolution sont les suivants:

«S’inspirant des buts et principes de la Charte des Nations Unies, profondément préoccupée par le fait que des actes de terrorisme continuent d’être commis partout dans le monde,

Soulignant qu’il faut encore renforcer la coopération internationale entre les États et entre les organisations et institutions internationales, les organisations et accords régionaux et l’Organisation des Nations Unies afin de prévenir, de combattre et d’éliminer le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quel que soit le lieu où les actes de terrorisme sont commis et quels qu’en soient les auteurs,» (page 1)

Noting that terrorist attacks by means of bombs, explosives or other incendiary or lethal devices have become widespread, . . . (page 2)

1. Strongly condemns all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever

2. Reiterates that criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them; (page 2)

As well, the “Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism” of December 17, 1996, provides as follows:

The General Assembly

Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Recalling the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism adopted by the General Assembly by its resolution 49/60 of 9 December 1994,

Deeply disturbed by the worldwide persistence of acts of international terrorism in all its forms and manifestations, . . .

Noting that the Convention relating to the Status of Refugees, done at Geneva on 28 July 1951, does not provide a basis for the protection of perpetrators of terrorist acts, noting also in this context articles 1, 2, 32 and 33 of the Convention, . . .

Solemnly declares the following:

1. The States Members of the United Nations solemnly reaffirm their unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed, including those which jeopardize friendly relations among States and peoples and threaten the territorial integrity and security of States;

2. The States Members of the United Nations reaffirm that acts, methods and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations; they declare that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations; (Emphasis added).

«Notant que les attentats terroristes à la bombe, à l’explosif ou au moyen d’autres engins incendiaires ou meurtriers se multiplient, (. . .)» (page 2)

«1. Condamne énergiquement tous les actes et toutes les méthodes et pratiques de terrorisme qu’elle qualifie de criminels et d’injustifiables, où qu’ils soient commis et quels qu’en soient les auteurs;

2. Réitère que les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autres invoqués pour les justifier;» (page 2)

De plus, la «Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international» du 17 décembre 1996 prévoit ceci:

«L’assemblée générale,

Guidée par les buts et principes de la Charte des Nations Unies,

Rappelant la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international qu’elle a adoptée dans sa résolution 49/60 du 9 décembre 1994,»

«Profondément troublée par la persistance, dans le monde entier, d’actes de terrorisme international sous toutes ses formes et manifestations, (. . .)»

«Notant que la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève le 28 juillet 1951, ne peut être invoquée pour protéger les auteurs d’actes de terrorisme, notant également dans ce contexte les articles 1, 2, 32 et 33 de la Convention, (. . .)»

«Déclare solennellement ce qui suit:

1. Les États Membres de l’Organisation des Nations Unies réaffirment solennellement leur condamnation catégorique, comme criminels et injustifiables, de tous les actes, méthodes et pratiques terroristes, où qu’ils se produisent et quels qu’en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les États et les peuples, et menacent l’intégrité territoriale et la sécurité des États;

2. Les États Membres de l’Organisation des Nations Unies réaffirment que les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations Unies; [ils déclarent que sont également contraires aux buts et principes des Nations Unies], pour les personnes qui s’y livrent sciemment, le financement et la planification d’actes

On the question of the concept of “acts contrary to the purposes and principles of the United Nations”, the Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee deals with this expression at paragraph 162:

It will be seen that this very generally-worded exclusion clause overlaps with the exclusion clause in article 1 F (a); for it is evident that a crime against peace, a war crime or a crime against humanity is also an act contrary to the principles and purposes of the United Nations. While article 1 F (c) does not introduce any specific new element, it is intended to cover in a general way such acts against the purposes and principles of the United Nations that might not be fully covered by the two preceding exclusion clauses.

In *Pushpanathan*, Bastarache J. stated that it is not necessary for a person who commits acts contrary to the purposes and principles of the United Nations to be state actors, that is, that they were involved in the exercise of state authority.

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.

Later, he says:

As mentioned earlier, the Court must also take into consideration that some crimes that have specifically been declared to contravene the purposes and principles of the United Nations are not restricted to state actors.

In *Sivakumar*, Linden J. said, at page 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.

Consequently the tribunal concludes that MIT/Ennahda, as a terrorist movement, led by a terrorist leader, which uses methods considered to be terrorist methods, has been guilty of “actions contrary to the purposes and principles of the United Nations”, at least starting in January 1997, the date when the resolution on measures to eliminate international terrorism was adopted.

We consider it to be unnecessary to review our earlier analysis regarding the concept of the claimant’s complicity through association as a result of his membership in

de terrorisme et l’incitation à de tels actes;» (Soulignés ajoutés).

Concernant la notion «d’agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies», le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié traite de cette expression au paragraphe 162:

«Cette clause d’exclusion rédigée en termes très généraux recouvre en partie la clause d’exclusion de la section F, alinéa a) de l’article premier. Il est évident, en effet, qu’un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l’humanité est également un acte contraire aux buts et principes des Nations Unies. Si l’alinéa c) de la section F n’introduit concrètement aucun élément nouveau, il vise de manière générale les agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies qui ne seraient pas entièrement couverts par les deux clauses d’exclusion précédentes.»

Le juge Bastarache dans la décision *Pushpanathan* précisait qu’il n’est pas nécessaire que l’auteur des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies ait agi au nom de l’État, c’est-à-dire qu’il ait participé à l’exercice du pouvoir de l’État.

«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.

Plus loin, il mentionne ceci:

«Je le répète, la Cour doit aussi tenir compte du fait que certains crimes expressément déclarés contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ne sont pas limités aux personnes qui agissent au nom de l’État.»

Le juge Linden mentionnait quant à lui dans *Sivakumar* à la page 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 conséquent, le tribunal conclut que le MTI/Ennahda en tant que mouvement terroriste, dirigé par un leader terroriste et qui utilise des méthodes dites terroristes, s’est rendu coupable «d’agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies» du moins à compter de janvier 1997 [mon soulignement] date d’adoption de la résolution visant à éliminer le terrorisme international.

Il nous apparaît inutile de reprendre l’analyse que nous avons faite précédemment concernant la notion de complicité par association du revendicateur dû à son appartenance au

MTI/Ennahda; suffice it to say simply that it applies here as well. Having regard to the claimant's involvement and major role within his movement, there are serious reasons to believe that he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations". We would recall briefly that on November 26, 1998, the claimant stated that he was still a member of MTI/Ennahda.

[176] This conclusion was based on the evidence in the record and I see no error of law in it. Accordingly, as this is an application for judicial review there is no basis for intervention.

[177] However, I feel it is worth adding a clarification.

[178] The Refugee Division may have erred on the side of caution in saying that in its view terrorism had become an act contrary to the purposes and principles of the United Nations "at least from January 1997 onwards, the date of adoption of the resolution to eliminate international terrorism".

[179] It is in fact possible, as Bastarache J. did in *Pushpanathan, supra*, at paragraphs 66 and 67, to establish the existence of a "reasonable consensus of the international community" based on international conventions and United Nations resolutions as well as, for example, decisions of the International Court of Justice. On the question of terrorism, Cherif Bassiouni makes the following observation in *International Criminal Law*, at page 767:

The United Nations bodies and agencies have produced, between 1963-1999, fourteen international conventions, six draft conventions, thirty-four resolutions, forty-six reports, seven studies by the *Ad Hoc* Committee on International Terrorism, five Notes by the Secretary-General and eighteen miscellaneous documents pertaining to "terrorism", totalling 112 instruments and documents on the subject.

[180] It is thus not impossible that there was an international consensus on certain forms of terrorism, including the one at issue in the case at bar, before January 1997. However, it is not necessary for me to decide the point since it was established in the case at bar, during the hearing before the Refugee Division which ended in May 1999, that the Ennahda movement

MTI/Ennahda, il suffit simplement de mentionner qu'elle s'applique ici également. Or, compte tenu de l'implication et du rôle important du revendicateur au sein de son mouvement, il existe des raisons sérieuses de penser qu'il s'est rendu coupable «d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies». Rappelons brièvement qu'en date du 26 novembre 1998, le revendicateur déclarait être toujours membre du MTI/Ennahda.

[176] Cette conclusion s'appuie sur la preuve au dossier et je n'y décèle aucune erreur de droit. Il n'y a dès lors pas lieu d'intervenir, s'agissant ici d'une demande de contrôle judiciaire.

[177] Je crois utile, cependant, d'apporter une précision.

[178] La section du statut a peut-être péché par excès de prudence en se disant d'avis que le terrorisme était devenu un agissement contraire aux buts et principes des Nations Unies «du moins à compter de janvier 1997 date d'adoption de la résolution visant à éliminer le terrorisme international».

[179] Il est permis, en effet, ainsi que l'a fait le juge Bastarache dans *Pushpanathan, supra*, aux paragraphes 66 et 67, d'établir l'existence d'un «consensus raisonnable de la communauté internationale» à partir de conventions internationales et de résolutions des Nations Unies aussi bien, par exemple, qu'à partir de décisions de la Cour internationale de justice. Or, au sujet du terrorisme, Cherif Bassiouni, dans *International Criminal Law*, à la page 767, fait le constat suivant:

[TRADUCTION] Les organismes et agences des Nations Unies ont produit, entre 1963 et 1999, quatorze conventions internationales, six avant-projets de convention, trente-quatre résolutions, quarante-six rapports, sept études, faites par le Comité spécial du terrorisme international, cinq notes, de la part du Secrétaire général, et dix-huit documents divers se rapportant au «terrorisme», soit en tout 112 instruments et documents sur le sujet.

[180] Il n'est donc pas impossible qu'il y ait eu un consensus international relativement à certaines formes de terrorisme, dont celle en cause dans le présent litige, avant janvier 1997. Il ne m'est cependant pas nécessaire de trancher la question puisqu'en l'espèce il a été établi, au cours de l'audition devant la section du statut qui s'est terminée en mai 1999, que le mouvement Ennahda était

was at that time a terrorist group within the meaning of the resolution adopted by the General Assembly of the United Nations on January 16, 1997 on “Measures to Eliminate International Terrorism”. It was further established before the Refugee Division that on November 28, 1998, the appellant said he was still a member of the movement. Accordingly, it was open to the Refugee Division to conclude, based on the evidence presented of the appellant’s position in the movement, that there were serious reasons for considering that the appellant had been guilty by association of terrorist acts contrary to the purposes and principles of the United Nations within the meaning of Article 1F(c) of the Convention.

#### Disposition

[181] To the first question certified:

Are the rules laid down by the Federal Court of Appeal in *Sivakumar v. Canada*, [1994] 1 F.C. 433, on complicity by association for purposes of implementing Article 1F(a) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, applicable for purposes of an exclusion under Article 1F(b) of the said Convention?

I would answer that the rules on complicity by association developed with respect to Article 1F(a) of the Convention do not apply as such to Article 1F(b).

[182] Accordingly, there is no reason to answer the second question certified.

[183] I would dismiss the appeal with costs.

à cette époque un groupe terroriste au sens de la résolution adoptée le 16 janvier 1997 par l’Assemblée générale des Nations Unies relativement aux «Mesures visant à éliminer le terrorisme international». Il a également été établi devant la section du statut que l’appelant, en date du 28 novembre 1998, se disait toujours membre du mouvement. Il était dès lors loisible à la section du statut de conclure, sur la base de la preuve qui avait été faite du rôle de l’appelant au sein du mouvement, qu’il y avait des raisons sérieuses de penser que l’appelant s’était rendu coupable, par association, d’activités terroristes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies au sens de la section Fc) de l’article premier de la Convention.

#### Dispositif

[181] À la première question certifiée:

Les principes énoncés par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Sivakumar c. Canada*, [1994] 1 C.F. 433 quant à la complicité par association pour les fins de l’application de la section Fa) de l’article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* sont-ils applicables aux fins d’une exclusion en vertu de la section Fb) de l’article premier de cette même Convention?

je répondrais que les principes relatifs à la complicité par association développés dans le contexte de la section Fa) de l’article premier de la Convention ne s’appliquent pas en tant que tels dans le contexte de la section Fb) de l’article premier.

[182] Il n’y a pas lieu, dès lors, de répondre à la seconde question certifiée.

[183] Je rejetterais l’appel avec dépens.