

IMM-1333-97

IMM-1333-97

Jan Brzezinski, Barbara Brzezinska, Patrycja Brzezinska, Bogumila Brzezinska (*Applicants*)

Jan Brzezinski, Barbara Brzezinska, Patrycja Brzezinska, Bogumila Brzezinska (*demandeurs*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

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

INDEXED AS: BRZEZINSKI v. CANADA (MINISTER OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: BRZEZINSKI c. CANADA (MINISTRE DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION) (1^e INST.)

Trial Division, Lutfy J.—Ottawa, March 24 and July 9, 1998.

Section de première instance, juge Lutfy—Ottawa, 24 mars et 9 juillet 1998.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention refugees — Applicants, Polish Gypsies, habitual shoplifters before, after seeking refuge in Canada — Whether “serious non-political crime” under U.N. Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1F(b) — Authorities on meaning of “serious non-political crime” reviewed — Travaux préparatoires disclosing intention of Convention signatories to exclude minor crime even when repeated — “Theft under”, shoplifting not “serious” crimes within meaning of Art. 1F(b) — Applicants’ convictions in Canada not relevant — Questions certified for appeal.

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention — Les demandeurs, tziganes de Pologne, sont des voleurs à l'étalage habituels avant et après leur revendication du statut de réfugié au Canada — Il échet d'examiner s'ils ont commis «un crime grave de droit commun» visé par l'art. 1Fb) de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés — Recension de la doctrine et de la jurisprudence sur le concept de «crime grave de droit commun» — Les travaux préparatoires font ressortir la volonté des signataires de la Convention d'exclure les délits mineurs, même répétitifs — Le «vol d'une valeur ne dépassant pas 1 000 \$» et le vol à l'étalage ne sont pas des crimes «graves» au sens de l'art. 1Fb) — Les verdicts de culpabilité frappant les demandeurs au Canada n'entrent pas en ligne de compte — Questions certifiées aux fins d'appel.

This was an application for judicial review of a decision of the Convention Refugee Determination Division concerning the application of Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. The applicants, two parents and their two dependent children, are Polish Gypsies. The parents acknowledged having supported the family by stealing, mainly by way of shoplifting, both before and after seeking refuge in Canada. The male applicant admitted having been taught to steal as a youth and for him, stealing had become a way of life. There was evidence of crimes committed by the applicants both outside and within Canada. On the basis of that evidence, the Tribunal found that repeated stealing is “serious” because it is recidivist and repetitive, and concluded that the applicants came within the scope of Article 1F(b). The main issue was whether the Tribunal erred in excluding the applicants from the definition of Convention refugee on the ground that they were persons who had “committed a serious non-political crime outside the country of refuge” within the meaning of Article 1F(b) of the Convention.

Recours en contrôle judiciaire contre une décision de la section du statut de réfugié portant application de l'article 1Fb) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Les demandeurs, savoir deux parents et les deux enfants à leur charge, sont des tziganes de Pologne. Le père et la mère ont reconnu qu'ils subvenaient aux besoins de la famille par le vol, surtout le vol à l'étalage, avant et après leur revendication du statut de réfugié au Canada. Le demandeur mâle avoue avoir appris le métier de voleur pendant son enfance et que pour lui, le vol est devenu un mode de vie. Des preuves ont été produites sur les vols commis par les demandeurs à l'étranger et au Canada. Sur la foi de ces preuves, le tribunal a conclu que le caractère répétitif de ces vols en fait un crime grave en ce qu'il y a récidive et répétition, et que les demandeurs tombent sous le coup de l'article 1Fb). Il échet d'examiner au premier chef si le tribunal a commis une erreur en concluant que les demandeurs étaient exclus de la définition de réfugié au sens de la Convention par ce motif qu'ils «ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil» au sens de l'article 1Fb) de la Convention.

Held, the application should be allowed.

Jugement: il faut faire droit au recours.

An exclusion clause in the Convention should be construed narrowly by reference to existing jurisprudence, the clear intent of the signatories of the Convention and, in case of ambiguity, in a manner consistent with justice and reason. In a recent case, the Supreme Court of Canada recognized the usefulness of considering the preparatory work (*travaux préparatoires*) in interpreting conventions and treaties. The *travaux préparatoires* for both Articles 1F(b) and 33(2) of the Convention disclosed the delegates' intention not to exclude persons who committed minor crimes, even "an accumulation of petty crimes", from seeking refugee protection. When read in the context of crimes against humanity in Article 1F(a) and acts against the purposes and principles of the United Nations in Article 1F(c), "serious non-political crime" in Article 1F(b) clearly excludes the minor crime of shoplifting or "theft under". Persons who acknowledge repeated acts of shoplifting, even when characterized as "recidivist", do not come within Article 1F(b). The *travaux préparatoires* expressed "the clear intent of the signatories of the Convention" to exclude minor crime, including petty thefts even when repeated. It was not intended that shoplifting in the conventional sense or "theft under" pursuant to section 334 of the *Criminal Code* be considered "serious" crimes. There was little, if any, evidence concerning the seriousness of the penal sanctions of the offences committed by the applicants in Europe and in the United States and there was no evidence that these offences are extraditable by treaty. While shoplifting may well constitute a serious social problem in Canada, it is not a "serious" crime within the meaning of Article 1F(b). The Tribunal erred in taking into account offences committed in Canada, which are not relevant in the assessment of the seriousness of crime "outside the country of refuge". It also failed to make a determination concerning the inclusion aspect of the refugee claim notwithstanding any decision to apply the exclusion clause. The parties have raised serious questions of general importance concerning Article 1F(b) and these questions have been certified for appeal.

Il faut interpréter de façon restrictive toute clause d'exclusion de la Convention, à la lumière de la jurisprudence, de la volonté manifeste des signataires du texte et, en cas d'ambiguïté, de façon conforme à la justice et à la raison. Dans une cause récente, la Cour suprême du Canada a posé qu'il y a lieu de tenir compte des travaux préparatoires dans l'interprétation des conventions et traités. Les travaux préparatoires relatifs à l'article 1F(b) et au paragraphe 33(2) de la Convention font ressortir la volonté des délégués de ne pas exclure du droit de demander l'asile les personnes qui ont commis des délits mineurs, même «une accumulation de délits mineurs». Envisagé sur le même plan que les crimes contre l'humanité visés à l'article 1F(a) et les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, visés à l'article 1F(c), le «crime grave de droit commun» visé à l'article 1F(b) exclut indubitablement le délit mineur de vol à l'étalage ou le «vol d'une valeur ne dépassant pas 1 000 \$». Les personnes qui avouent avoir commis des vols à l'étalage répétés, même celles qui sont qualifiées de «récidivistes», ne tombent pas sous le coup de l'article 1F(b). Les travaux préparatoires trahissent «l'intention manifeste des signataires de la Convention» d'exclure les délits mineurs, y compris les larcins même répétés. Il n'était pas dans la volonté des auteurs de la Convention de voir un crime «grave» dans le vol à l'étalage au sens courant du terme ou le «vol d'une valeur ne dépassant pas 1 000 \$» que punit l'article 334 du *Code criminel*. Il n'y a guère de preuves, si preuves il y a, sur la gravité des sanctions pénales de ces infractions en Europe et aux États-Unis, et rien ne prouve qu'il s'agit d'infractions donnant lieu à extradition en vertu de traités. L'ampleur des vols à l'étalage peut être un grave problème social au Canada, ils ne sont cependant pas des crimes «graves» au sens de l'article 1F(b). Le tribunal a commis une erreur en prenant en considération les infractions commises au Canada, lesquelles ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation de la gravité des crimes commis «en dehors du pays d'accueil». Il n'a pas non plus examiné la revendication sous l'angle de l'inclusion, malgré la décision d'appliquer la clause d'exclusion. Les parties ont soulevé des questions graves de portée générale concernant l'article 1F(b), lesquelles ont été certifiées aux fins d'appel.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 "steal", 334 (as am. by S.C. 1994, c. 44, s. 20).
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1) "Convention refugee", 19 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83), 27 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5), 53 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1995, c. 15, s. 12), Sch. (as enacted *idem*, s. 34).
- United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6,

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 «voler», 334 (mod. par L.C. 1994, ch. 44, art. 20).
- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1F(a),b),c), 33.
- Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. AG 217 A (III), Doc. off. AGNU, 10 décembre 1948, art. 14.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1) «réfugié au sens de la Convention», 19 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2;

Arts. 1F(a),(b),(c), 33.
Universal Declaration of Human Rights, GA Res. 217
 A (III), UNGAOR, December 10, 1948, Art. 14.

1996, ch. 19, art. 83), 27 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995, ch. 15, art. 5), 53 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1995, ch. 15, art. 12), ann. (édicte, *idem*, art. 34).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

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.); *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 226 N.R. 201.

DISTINGUISHED:

Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1995] 1 F.C. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.).

CONSIDERED:

Shamlou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1995), 103 F.T.R. 241; 32 Imm. L.R. (2d) 135 (F.C.T.D.); *Re P.E.Y.*, [1996] C.R.D.D. No. 301 (QL).

REFERRED TO:

Malouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) (1995), 190 N.R. 230 (F.C.A.); *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229; 170 N.R. 302 (C.A.).

AUTHORS CITED

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
 Takkenberg A. and C. C. Tahbaz. *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.
 United Nations. Centre for Human Rights. *Human Rights: A Compilation of International Instruments*. New York and Geneva: 1994.
 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, 1992.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Convention Refugee Determination Division

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

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.); *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 226 N.R. 201.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1995] 1 C.F. 508; (1994), 174 N.R. 292 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Shamlou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 103 F.T.R. 241; 32 Imm. L.R. (2d) 135 (C.F. 1^{re} inst.); *Re P.E.Y.*, [1996] C.R.D.D. n^o 301 (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Malouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 190 N.R. 230 (C.A.F.); *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403; 24 Imm. L.R. (2d) 229; 170 N.R. 302 (C.A.).

DOCTRINE

Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.
 Nations Unies. Centre pour les droits de l'homme. *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux*. New York et Genève, 1994.
 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, 1992.
 Takkenberg A. and C. C. Tahbaz. *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990.

RECOURS en contrôle judiciaire contre une décision de la section du statut de réfugié portant exclu-

excluding the applicants from the definition of Convention refugee on the ground that, as habitual shoplifters, they were persons who had “committed a serious non-political crime outside the country of refuge” within the meaning of Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. Application allowed.

APPEARANCES:

Michael D. Bell for applicants.
Jeff R. Anderson for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Bell, Unger, Morris, Ottawa, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] LUTFY J.: Did the Convention Refugee Determination Division [[1997] C.R.D.D. No. 50 (QL)] err in determining that the applicants, who admitted repeated acts of stealing, were excluded from the definition of Convention refugee on the ground that they were persons who “committed a serious non-political crime outside the country of refuge” [underlining added] within the meaning of Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* [July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6]? This is the central issue in this application for judicial review.

Background

[2] The applicants, two parents and their two dependent children, are citizens of Poland. They describe themselves as Gypsies, a description which was accepted by the Tribunal. The parents acknowledge having supported the family by stealing, both prior to their seeking refuge in Canada and subsequently. Their stealing is by way of shoplifting. In section 2 of the *Criminal Code*,¹ stealing is defined as committing theft.

sion des demandeurs de la définition de réfugié au sens de la Convention par ce motif que, voleurs à l'étalage habituels, ils avaient «commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil» au sens de l'article 1Fb) de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Recours accueilli.

ONT COMPARU:

Michael D. Bell pour les demandeurs.
Jeff R. Anderson pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Bell, Unger, Morris, Ottawa, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE LUTFY: Ce recours en contrôle judiciaire pose au premier chef la question de savoir si la section du statut de réfugié [[1997] C.R.D.D. n° 50 (QL)] a commis une erreur en concluant que les demandeurs, qui reconnaissaient avoir commis des vols répétés, étaient exclus de la définition de réfugié au sens de la Convention par ce motif qu'ils «ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil» [soulignement ajouté] au sens de la section Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* [28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6].

Les faits de la cause

[2] Les demandeurs, savoir deux parents et les deux enfants à leur charge, sont citoyens de la Pologne. Ils se disent tziganes, qualification qu'a acceptée le tribunal administratif. Les deux parents reconnaissent qu'ils subviennent aux besoins de la famille en volant, avant comme après leur revendication du statut de réfugié au Canada. Leur *modus operandi* est le vol à l'étalage. Selon l'article 2 du *Code criminel*¹, «voler» s'entend du fait de commettre un vol.

[3] The respondent acknowledged before the Tribunal that the commission of one theft does not necessarily constitute a serious crime within the meaning of Article 1F(b).² However, the respondent relies on the Tribunal's principal finding concerning the applicants that [at paragraph 59] "[t]he crime in question is 'serious' because it is recidivist and repetitive".

[4] The respondent consents to the granting of this application for judicial review with respect to the two children, currently 23 and 13. The children, as well as their parents, were determined not to be refugees because "the claimants are all part of an organized crime family, of which the male claimant appears to be the head". No other reason was given for excluding the children. The Tribunal had indicated that the children's claims would be dealt with separately although this was not done. The Court will give effect to the respondent's consent and an order will issue setting aside the decision concerning the children applicants. Hereinafter, "the applicants" will refer only to the parents, Jan Brzezinski and Barbara Brzezinska.

The evidence concerning the applicants' crimes

[5] The applicants sought refugee status upon their arrival in Canada in 1989. They moved to the United States shortly afterwards and returned to Canada in 1992. Their refugee hearing began in September 1994 and, after several continuations for various reasons, was only completed in December 1996. The Tribunal received evidence concerning offences committed by the applicants in Europe, the United States of America and in Canada.

(i) Evidence of crimes outside the country of refuge

[6] The proof of the commission of thefts by the applicants comes substantially from their own testimony.

[7] The Tribunal considered Mr. Brzezinski's testimony in which he acknowledged having been taught to steal as a youth. For this applicant, stealing had

[3] Le défendeur a reconnu devant le tribunal que le fait de commettre un vol ne constituait pas nécessairement un crime grave au sens de la section Fb) de l'article premier². Devant la Cour cependant, il s'appuie sur la principale conclusion du tribunal sur les demandeurs, savoir qu' [au paragraphe 59] [TRADUCTION] «le crime en question est "grave" en ce qu'il y a récidive et répétition».

[4] Le défendeur consent à qu'il soit fait droit au recours en contrôle judiciaire à l'égard des deux enfants, qui ont maintenant 23 et 13 ans respectivement. Il a été jugé que ceux-ci, et leurs parents, n'étaient pas des réfugiés parce que [TRADUCTION] «les demandeurs font tous partie d'une famille de malfaiteurs, dont le demandeur mâle est le chef». Aucun autre motif n'a été donné pour l'exclusion des enfants. Le tribunal avait indiqué que la revendication de ces derniers serait instruite à part, mais n'en a rien fait. La Cour donnera effet au consentement du défendeur et annulera la décision en ce qui concerne lesdits enfants. Le terme «demandeurs» ne désignera donc ci-après que les père et mère, Jan Brzezinski et Barbara Brzezinska.

La preuve des crimes commis par les demandeurs

[5] Les demandeurs ont revendiqué le statut de réfugié à leur arrivée au Canada en 1989. Ils sont partis pour les États-Unis peu après et sont revenus au Canada en 1992. L'audition de leur revendication s'est ouverte en septembre 1994 et, après plusieurs ajournements pour diverses raisons, n'a pris fin qu'en décembre 1996. Le tribunal a recueilli la preuve des infractions qu'ils avaient commises en Europe, aux États-Unis et au Canada.

(i) La preuve des crimes commis en dehors du pays d'accueil

[6] La preuve des vols commis par les demandeurs est essentiellement établie par leur propre témoignage.

[7] Le tribunal a entendu le témoignage de M. Brzezinski qui avouait avoir appris le métier de voleur pendant son enfance. Pour ce demandeur, le vol est

become a way of life. The tribunal summarized his testimony as follows [at paragraphs 31 and 32 (QL)]:

... the claimant was also asked if he had ever had a steady job and he said he did not. He said he supported himself and his family by stealing. Mostly, he said, he stole clothing that he could then sell to have money to survive. For the most expensive items he would get \$30 or \$40. As Gypsies, he said, they are born with that in their blood. He said he cannot answer why, but he has this feeling in his blood. He has to do it. He was asked why he only steals in stores and he said it was the easiest thing to do. He said he grew up in Poland and he learned techniques from other children. He said it is easier to steal when there are more people. Older relatives teach one how to avoid getting caught. He would take things and others would take things. One person would go to the cash with a small item while others walked out of the store with what they had taken. If they were caught stealing that was it. If they were merely suspected, they would deny it and even offer to take an oath. He was asked if he had savings for retirement and he said he did not, that he could not stop stealing and that there is no such thing as retirement for Gypsies. He was asked what happens when a person becomes infirm and cannot steal anymore. The claimant did not answer. He was asked again and said he helps old and infirm members who cannot help themselves. He said his children would take care of him when he is old and infirm.

...

By his own admission he will always steal. He explained his techniques and he involves his family in these.

On the basis of this evidence, the Tribunal found that Mr. Brzezinski [at paragraph 34] “appears to be committed to stealing” and “is involved in chronic criminality which undermines the social structure”.

[8] The testimony of Mr. Brzezinski’s wife was similar. Her evidence was also summarized by the Tribunal [at paragraph 37]:

... she said she makes her living by stealing. She took a dress, for example, because she never had a nice dress. She took a chocolate cake, and she took things on special occasions. She admitted that she has stolen in Poland, the USA and Canada. She first said it was difficult to say if she had done so in other countries, but then admitted she had been in Germany and was caught stealing there.

devenu un mode de vie. Le tribunal a résumé son témoignage comme suit [aux paragraphes 31 et 32 (QL)]:

[TRADUCTION] ... le tribunal a aussi demandé au demandeur s’il avait jamais eu un emploi stable et il a répondu non. Il dit que son gagne-pain pour lui-même et pour sa famille était le vol. Surtout, dit-il, il volait des vêtements qu’il revendait ensuite pour avoir l’argent nécessaire. Les articles les plus chers lui rapportaient 30 ou 40 \$. Le vol est inné chez les tziganes, dit-il, il ne peut pas l’expliquer, mais c’est un besoin profondément ancré dans son être. C’est quelque chose qu’il doit faire. Le tribunal lui a demandé pourquoi il ne vole que dans les magasins; il répond que c’est l’endroit où le vol est le plus facile. Il dit qu’il a grandi en Pologne et a appris les techniques de vol d’autres enfants. Plus il y a de monde, plus il est facile de voler. Les parents plus âgés leur apprennent comment déjouer la surveillance. Ils prennent des choses dans le magasin, et l’un d’entre eux va payer quelque chose de pas cher à la caisse, tandis que les autres filent à la sortie avec leur butin. S’ils sont pris en flagrant délit de vol, c’est tant pis. S’ils ne sont que soupçonnés, ils nient et offrent même de prêter serment. À la question de savoir s’il avait des économies pour sa retraite, il a répondu qu’il n’en avait pas, qu’il ne pouvait arrêter de voler et que la retraite est inconnue chez les tziganes. À la question de savoir ce que ferait une personne qui devient infirme et ne peut plus voler, il n’a pas répondu. Pressé de répondre, il a dit qu’il aide les membres de la famille, âgés et infirmes et qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Il dit que ses enfants prendront soin de lui quand il sera vieux et infirme.

...

De son propre aveu, il sera toujours voleur. Il a expliqué ses techniques de vol, auxquelles il fait participer sa famille.

Sur la foi de ce témoignage, le tribunal a conclu qu’il [au paragraphe 34] [TRADUCTION] «appert que M. Brzezinski est déterminé à ne jamais cesser de voler» et [TRADUCTION] «fait preuve de criminalité chronique du genre à saper la structure sociale».

[8] Le témoignage de l’épouse de M. Brzezinski était dans le même sens. En voici le résumé donné par le tribunal [au paragraphe 37]:

[TRADUCTION] ... elle dit qu’elle gagne sa vie par le vol. Elle a volé une robe, par exemple, parce qu’elle n’avait jamais eu une belle robe. Elle a pris un gâteau au chocolat, et elle a volé diverses choses pour des occasions spéciales. Elle reconnaissait avoir volé en Pologne, aux États-Unis et au Canada. Elle a commencé par dire qu’elle ne savait pas si elle l’avait fait dans d’autres pays, mais a fini par avouer

She acknowledged to having committed thefts on occasions when she was not apprehended by police.

[9] There is also documentary evidence. The Minister's representative produced a report from the Interpol office in Germany which spoke of Mr. Brzezinski being suspected of shoplifting on three occasions. Information from the U.S. Federal Bureau of Investigation suggested Mr. Brzezinski's involvement in several retail thefts while in Illinois, one in late 1989 and five in 1991. The FBI also suggested that Mrs. Brzezinska was involved in three thefts during the same period. The evidence does not indicate whether these incidents resulted in convictions.

[10] Other documents referred to the applicants' use of false papers, their making untruthful statements and their use of aliases while in Europe.

(ii) Evidence of crimes within Canada

[11] The Tribunal also received evidence of the applicants' criminal activity in Canada. These acts were not committed "outside the country of refuge". The Tribunal may have been of the view that this evidence was relevant to establish the applicants' ongoing involvement with theft.

[12] Mr. Brzezinski was twice convicted of possession of property obtained by crime while in Canada. In January 1993, he was fined \$75 for the first of these convictions and in October 1994, he was fined \$1,000 and placed on probation for eighteen months. His spouse was involved in the second incident and received a suspended sentence with two years probation. During 1992 and 1993, she was also convicted on four occasions for theft under \$1,000 and received sentences ranging from a \$200 fine to fourteen days of detention.

qu'elle avait été en Allemagne et y avait été prise en flagrant délit de vol.

Elle a reconnu avoir commis des vols pour lesquels elle n'a pas été prise par la police.

[9] Il y a aussi des preuves documentaires. Le représentant du ministre a produit un rapport du bureau d'Interpol en Allemagne, selon lequel M. Brzezinski avait été soupçonné de vol à l'étalage à trois reprises. Les informations émanant du Bureau fédéral d'enquête des États-Unis indiquent que M. Brzezinski a commis plusieurs vols à l'étalage dans l'Illinois, dont l'un vers la fin de 1989 et cinq en 1991. Le FBI fait aussi savoir que M^{me} Brzezinska était impliquée dans trois vols pendant la même période. Ces informations ne disent pas si les incidents en question se sont soldés par des poursuites et condamnations en justice.

[10] D'autres documents font état de l'usage de faux papiers, de fausses déclarations et de l'usage de faux noms par les demandeurs en Europe.

ii) La preuve des crimes commis au Canada

[11] Le tribunal a également recueilli la preuve d'infractions commises par les demandeurs au Canada, c'est-à-dire d'infractions qui n'ont pas été commises «en dehors du pays d'accueil». Il se peut qu'il ait jugé cette preuve pertinente pour établir que les demandeurs étaient des voleurs habituels.

[12] M. Brzezinski a été déclaré à deux reprises coupable de recel pendant qu'il était au Canada. En janvier 1993, il a été condamné à une amende de 75 \$ pour la première déclaration de culpabilité et en octobre 1994, il a été condamné à une amende de 1 000 \$ et mis en probation pour une période de 18 mois. Sa femme, qui était impliquée dans cette seconde affaire, a été condamnée à une peine avec sursis et à une période de probation de deux ans. En 1992 et 1993, elle a été aussi déclarée coupable à quatre reprises de vols d'une valeur ne dépassant pas 1 000 \$ et a été condamnée à des peines allant de 200 \$ d'amende à 14 jours d'emprisonnement.

[13] The Tribunal also received evidence from a police officer with the criminal intelligence unit of the Ottawa-Carleton Regional Police. He produced a chart purportedly linking the Brzezinski family with "Polish Gypsies and Associates" in what he described as organized criminal activity in theft and shoplifting. He filed a report of the Retail Council of Canada establishing shop theft losses in 1994 at \$2.4B, of which 25% is attributed to employee theft. He had very little, if any, additional specific information concerning the applicants' involvement in criminal activity. He has no knowledge of the applicants committing thefts from residences or with the use of weapons. In response to a question from the Minister's representative, he acknowledged that one incident of "theft under" in and of itself would not constitute a "serious" crime.³

The Tribunal's decision

[14] The Tribunal's principal finding concerning the commission of serious crimes is limited to the applicants' acknowledgment of stealing as a way of life.⁴ For the Tribunal, on the evidence of repeated stealing in this case, theft is a serious crime:

The crime in question is "serious" because it is recidivist and repetitive. The two principal claimants admitted to stealing for a long time and the male claimant expressed his intention to continue doing so. He said his criminal activity will continue. He said he has involved his family in these criminal activities. He has taught his children how to steal. Mrs. Brzezinska admitted that the family had committed thefts that had not come to the attention of the authorities.⁵

The Tribunal concluded that the applicants came within the scope of Article 1F(b) on the basis of the evidence that some of the crimes were committed both prior to the arrival in Canada and subsequently while they were in the United States.

[15] The Tribunal made no finding on inclusion [at paragraph 46] "since [the applicants] are persons who should be excluded." The transcript discloses that the questions asked of the parents focussed more on the

[13] Le tribunal a également entendu le témoignage d'un agent de l'unité des renseignements criminels de la Police régionale d'Ottawa-Carleton, lequel a produit un tableau illustrant le lien existant entre la famille Brzezinski et les «tziganes polonais et associés» dans ce qu'il a décrit comme des activités criminelles organisées de vols et de vols à l'étalage. Il a également déposé un rapport du Conseil canadien du commerce de détail, selon lequel les pertes pour vols dans les commerces de détail s'élevaient en 1994 à 2,4 milliards de dollars, dont le quart était imputable aux employés. Il n'avait que très peu d'informations, si informations il y avait, sur la participation des demandeurs aux activités criminelles. Il ne sait pas si ceux-ci ont commis des vols dans des demeures privées ou avec usage d'armes. En réponse à une question posée par le représentant du ministre, il a reconnu qu'un vol d'une «valeur ne dépassant pas 1 000 \$» ne constitue pas en soi un crime «grave»³.

La décision du tribunal

[14] La principale conclusion du tribunal sur la perpétration de crimes graves se limite à l'avoué fait par les demandeurs que le vol était pour eux un mode de vie⁴. À ses yeux, la preuve du caractère répétitif des vols en fait un crime grave:

[TRADUCTION] Le crime en question est «grave» en ce qu'il y a répétition et récidive. Les deux principaux demandeurs reconnaissent qu'ils volent depuis longtemps et le demandeur mâle a exprimé sa volonté de persister dans cette voie. Il dit qu'il poursuivra son activité criminelle. Il dit qu'il a fait participer sa famille à cette activité criminelle. Il a appris à ses enfants comment voler. M^{me} Brzezinska avoue que la famille a commis des vols qui n'ont pas été portés à l'attention des autorités⁵.

Le tribunal a conclu que les demandeurs tombaient sous le coup de la section Fb) de l'article premier à la lumière des preuves montrant que certains des crimes en question avaient été commis avant leur arrivée au Canada et subséquemment, pendant qu'ils étaient aux États-Unis.

[15] Le tribunal ne s'est pas prononcé sur la question de l'inclusion [au paragraphe 46] [TRADUCTION] «puisque [les demandeurs] sont des personnes à exclure». Il ressort de la transcription de l'audience

exclusion issue than on the persecution to which Gypsies in Poland may be subjected. The Tribunal did note, however, on the basis of its review of the documentary evidence, that Gypsies in Poland face discrimination which may, in many cases, amount to persecution.

Article 1F(b) of the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees

[16] The definition of Convention refugee in subsection 2(1) of the *Immigration Act*⁶ excludes persons to whom sections E and F of Article 1 of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* apply. Sections E and F are contained in the schedule to the *Immigration Act* [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 34]. Section F deals with persons who have committed war crimes or crimes against humanity, serious non-political crimes and acts contrary to the purposes and principles of the United Nations:

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.

[17] This Court has not been called upon to consider Article 1F(b) on many occasions. In *Gil v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,⁷ the Court of Appeal considered at length the meaning of "political crime". This issue is not relevant here. In *Shamlou v. Canada (Minister of Citizenship & Immigration)*,⁸ my colleague Justice Teitelbaum had no difficulty in asserting that attempted sexual battery of an eleven-year old boy was a "serious" crime under Article 1F(b), although the nature of the offence was not the

que les questions posées aux deux parents étaient davantage focalisées sur la question de l'exclusion que sur la persécution dont seraient victimes les tziganes en Pologne. Le tribunal a tout de même pris acte que, selon les preuves documentaires dont il était saisi, les tziganes sont en proie en Pologne à la discrimination qui se traduit, dans nombre de cas, par de la persécution.

La section Fb) de l'article premier de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés

[16] La définition de réfugié au sens de la Convention, figurant au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*⁶, exclut les personnes qui tombent sous le coup des sections E et F de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Ces deux sections sont reproduites dans l'annexe de la Loi [éditée par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 34]. La section F vise les personnes qui se sont rendues coupables de crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, de crimes graves de droit commun ou d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies:

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.

[17] La Cour n'a pas été souvent appelée à considérer l'applicabilité de l'article premier, section Fb). Dans *Gil c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁷, la Cour d'appel s'est longuement penchée sur le sens de «crime politique». Cette analyse n'a pas application en l'espèce. Dans *Shamlou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*⁸, mon collègue le juge Teitelbaum n'a eu aucun mal à conclure que la tentative d'agression sexuelle sur la personne d'un garçon de 11 ans était

principal issue in that case. In *Klos v. Minister of Citizenship and Immigration*,⁹ the parties consented to an order setting aside the decision of the Convention Refugee Determination Division because of “reviewable errors in its handling of the exclusion issue”. In *Klos*, the CRDD¹⁰ had determined that a Polish Gypsy was excluded from the definition of Convention refugee on the basis of crimes committed outside the country of refuge. The acts included outstanding charges concerning the entering of a residence to steal personal goods.

[18] The Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status¹¹ describes the post-war environment when the exclusion clause concerning criminals was drafted in 1951:

147. The pre-war international instruments that defined various categories of refugees contained no provisions for the exclusion of criminals. It was immediately after the Second World War that for the first time special provisions were drawn up to exclude from the large group of then assisted refugees certain persons who were deemed unworthy of international protection.

148. At the time when the Convention was drafted, the memory of the trials of major war criminals was still very much alive, and there was agreement on the part of States that war criminals should not be protected. There was also a desire on the part of States to deny admission to their territories of criminals who would present a danger to security and public order.

[19] The Handbook also deals with the meaning of “serious” non-political crime under the heading “Common crimes” (in French, “*Crimes de droit commun*”):

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

un crime «grave» au sens de la section Fb) de l'article premier, bien que la nature de l'infraction ne fût pas le point litigieux central dans cette affaire. Dans *Klos c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*⁹, les parties ont consenti à une ordonnance d'expédient portant annulation de la décision de la section du statut en raison d'«erreurs susceptibles de contrôle judiciaire au regard de la question de l'exclusion». Dans cette affaire, la section du statut¹⁰ avait conclu qu'un tzigane polonais était exclu de la définition de réfugié au sens de la Convention à cause de crimes commis en dehors du pays d'accueil, dont des vols par effraction toujours en instance de poursuite.

[18] Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié¹¹ évoque en ces termes le contexte d'après-guerre dans lequel la clause d'exclusion a été élaborée en 1951:

147. Les instruments internationaux antérieurs à la Seconde Guerre mondiale qui définissaient différentes catégories de réfugiés ne contiennent aucune disposition excluant les criminels de leur champ d'application. C'est immédiatement après la guerre que, pour la première fois, des dispositions spéciales ont été élaborées en vue d'exclure du bénéfice de l'assistance alors accordée aux nombreux réfugiés certaines personnes qui étaient jugées indignes de la protection internationale.

148. Au moment où la Convention a été élaborée, le souvenir des procès des grands criminels de guerre était encore très présent et les États se sont accordés à reconnaître que les criminels de guerre ne devaient pas être protégés. En outre, les États voulaient être à même de refuser l'accès à leur territoire à des criminels qui seraient un danger pour la sécurité et l'ordre public.

[19] Ce Guide donne aussi une définition de crime «grave» de droit commun dans la section «Crimes de droit commun»:

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

country concerned. [Emphasis added.]

[20] The respondent relied on the following extract from *The Refugee in International Law*¹² dealing with serious non-political crimes:

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. (This list, of course, is by no means exclusive, but draws on the sorts of offences in fact admitted. The evidence in question was provided by the asylum seekers themselves, in interviews with US officials.) However, that presumption should be capable of rebuttal by evidence of mitigating factors, some of which are set out below. The following offences might also be considered to constitute serious crimes, provided other factors were present: breaking and entering (burglary); stealing (theft and simple robbery); receiving stolen property; embezzlement; possession of drugs in quantities exceeding that required for personal use; and assault. Factors to support a finding of seriousness included: use of weapons, injury to persons; value of property involved; type of drugs involved; (Mere possession of marijuana for personal use was not considered to amount to a serious non-political crime.) evidence of habitual criminal conduct.

[21] In *Moreno v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,¹³ Robertson J.A. noted the views of leading commentators that an exclusion clause in the Convention should be construed narrowly. He then set out that the exclusion clause should be interpreted by reference to existing jurisprudence, the clear intent of the signatories of the Convention and, if there is ambiguity, in a manner consistent with justice and reason:

The thrust of the appellant's argument is that the Board, and this Court, should construe narrowly the exclusion clause in view of the possible persecution awaiting persons who might otherwise be declared Convention refugees. I recognize that this view is echoed in all of the leading commentators and reinforced in the UNHCR Handbook; . . .

As persuasive as the commentaries may be, I am bound to approach the application of the exclusion clause, first, by reference to the existing jurisprudence of this Court and,

causes d'exclusion en vertu de la section F b) de l'article premier, même si elles sont techniquement qualifiées de «crimes» dans le droit pénal du pays considéré. [Soulignement ajouté.]

[20] L'intimé s'appuie sur le passage suivant de l'ouvrage *The Refugee in International Law*¹² au sujet des crimes graves de droit commun:

[TRADUCTION] Pour promouvoir l'uniformité des décisions, le HCNUR a proposé qu'en l'absence de tout facteur politique, la preuve de l'une des infractions suivantes soit considérée comme valant présomption de crime grave: homicide, viol, sévices sexuels sur la personne d'un enfant, coups et blessures graves, incendie criminel, trafic de drogue, et vol à main armée. (Cette liste n'est pas du tout exhaustive; elle rapporte les genres d'infractions reconnues par des demandeurs d'asile eux-mêmes, lors d'entrevues avec les autorités américaines.) Cette présomption doit cependant être susceptible de réfutation par la preuve de circonstances atténuantes, dont quelques exemples sont cités *infra*. Les infractions suivantes pourraient être également considérées comme des crimes graves eu égard aux circonstances: effraction (cambriolage), vol (y compris vol qualifié), recel de bien volé, abus de confiance, possession de drogues en quantités excédant l'usage personnel, voies de fait. Les facteurs qui justifient la conclusion au crime grave sont les suivants: usage d'arme, blessures corporelles, valeur de ou des biens touchés, type de drogues (La simple possession de marijuana pour l'usage personnel n'était pas considérée comme un crime grave de droit commun), et preuve de comportement criminel habituel. [Non souligné dans l'original.]

[21] Dans *Moreno c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*¹³, le juge Robertson de la Cour d'appel, après avoir pris acte de la doctrine dominante selon laquelle il faut interpréter de façon restrictive toute clause d'exclusion de la Convention, a posé que la clause d'exclusion en jeu doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence, de la volonté manifeste des signataires de la Convention et, en cas d'ambiguïté, de façon conforme à la justice et à la raison:

À l'appui de sa prétention, l'appelant soutient que la Commission et cette Cour devraient interpréter de façon restrictive la disposition d'exclusion, étant donné le risque de persécution auquel sont soumis ceux qui pourraient par ailleurs être déclarés réfugiés au sens de la Convention. Je reconnais que cette opinion est partagée par tous les auteurs reconnus et renforcés par le Guide du HCNUR; . . .

Quelque convaincants que puissent être les commentaires, je suis tenu de considérer l'application de la disposition d'exclusion en tenant compte, tout d'abord, de la jurispru-

second, by reference to the clear intent of the signatories to the Convention. Where, however, there is an unresolved ambiguity or issue, the construction most agreeable to justice and reason must prevail.¹⁴

In *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,¹⁵ the Supreme Court of Canada referred to this statement of Robertson J.A. in endorsing the usefulness of considering the preparatory work (*travaux préparatoires*) in interpreting conventions and treaties.

[22] In *Pushpanathan*, the Supreme Court considered whether the commission of a serious drug trafficking offence in Canada was an act contrary to the purposes and principles of the United Nations within the meaning of Article 1F(c). In his analysis of this issue, Bastarache J. noted the linkage between crimes under Article 1F(b) and those that may be amenable to extradition proceedings:

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.

...

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.¹⁶

[23] In its early draft version, Article 1F provided:

The provisions of the present Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that (a) he has committed a crime specified in article VI of the London Charter of the International Military Tribunal; or (b) he falls under the provisions of article 14, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights.¹⁷

dence de cette Cour, puis de l'intention manifeste des signataires de la Convention. Lorsque, par contre, il existe une ambiguïté ou une question non résolue, l'interprétation la plus conforme à la justice et à la raison doit prévaloir¹⁴.

Dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*¹⁵, la Cour suprême du Canada a rappelé cette observation du juge Robertson en posant qu'il y a lieu de tenir compte des travaux préparatoires dans l'interprétation des conventions et traités.

[22] Dans *Pushpanathan*, la Cour suprême a examiné si la perpétration d'une infraction grave de trafic de drogue au Canada était un acte contraire aux buts et aux principes des Nations Unies au sens de l'article premier, section Fc). Dans son analyse de la question, le juge Bastarache a rapproché les crimes tombant sous le coup de la section Fb) de l'article premier de ceux qui peuvent donner lieu à extradition:

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.

...

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'accueil¹⁶.

[23] Le projet primitif de l'article premier, section F, prévoyait ce qui suit:

[TRADUCTION] 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 prévu à l'article VI de l'Accord de Londres sur le Statut du Tribunal militaire international; ou b) qu'elles tombent sous le coup de l'article 14, paragraphe 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁷.

Article 14 of the *Universal Declaration of Human Rights* states:¹⁸

Article 14

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

[24] For some delegations, the phrase “arising from non-political crimes” in Article 14(2) would result in an unduly broad exclusion of the right to refugee status. This concern was expressed most forcefully by the representative of the United Kingdom during the last meetings which considered Article 1F immediately prior to the Convention’s final adoption:

Article 14(2) laid down that the right of asylum could not be invoked in cases involving prosecutions genuinely arising out of non-political crimes. A reference to that paragraph, therefore, would mean that if there were serious reasons for considering that a person fell within that category, that person would not be covered by the Convention. But what was meant by considering that a person fell within a category of prosecutions? A person who was prosecuted and convicted would certainly seem to fall within that category. As it stood, therefore, clause (b) would include refugees who had committed a crime, no matter how trivial, in the country of refuge, provided it was not a political crime, and would thus automatically exclude them from the benefits of the Convention. It must be obvious to all that such a proposition was untenable.¹⁹ [Emphasis added.]

At a meeting two days earlier, the U.K. representative expressed the same concern and specifically referred to “petty theft” as among the crimes thought could be caught by Article 14(2) if the “loophole” was not corrected:

. . . refugees who had committed such crimes as petty thefts in their camp should not thereby be placed once and for all beyond the reach of the Convention. It had been argued that as a matter of civilized treatment that would not occur; if so, he could see no objection to giving the principle legal recognition in the Convention. Otherwise States would be given a loophole of which they could take advantage to

L’article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l’homme* porte¹⁸:

Article 14

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l’asile en d’autres pays.

2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

[24] Certaines délégations estimaient que la qualification «fondées sur un crime de droit commun» figurant au paragraphe (2) de l’article 14 se traduirait par une exclusion trop générale du droit au statut de réfugié. Cette inquiétude a été exprimée le plus vivement par le représentant du Royaume-Uni lors des dernières réunions consacrées à la section F de l’article premier, juste avant l’adoption définitive de la Convention:

[TRADUCTION] Le paragraphe (2) de l’article 14 prévoit que le droit d’asile ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun. Une référence à ce paragraphe signifierait donc que s’il y a des raisons sérieuses de croire qu’une personne tombe dans cette catégorie, elle ne serait plus couverte par la Convention. Mais qu’a-t-on voulu entendre par personne tombant dans une catégorie de poursuites? Il semble qu’une personne qui a été jugée coupable et condamnée tombe certainement dans pareille catégorie. Dans sa version actuelle, l’alinéa b) viserait les réfugiés qui ont commis dans le pays d’accueil une infraction si mineure soit-elle, à condition qu’il ne s’agisse pas d’un crime politique, qui les exclut automatiquement du bénéfice de la Convention. Cela doit sauter aux yeux de tous que pareille règle ne tient pas¹⁹. [Non souligné dans l’original.]

Deux jours auparavant, le représentant du Royaume-Uni avait exprimé la même préoccupation et mentionné expressément le «larcin» parmi les crimes pouvant tomber sous le coup du paragraphe (2) de l’article 14 si cette «échappatoire» n’était pas éliminée:

[TRADUCTION] . . . il ne faut pas que des réfugiés coupables d’infractions telles que des larcins dans leur camp soient exclus une fois pour toutes du bénéfice de la Convention. Un délégué a déclaré que le traitement civilisé des demandeurs d’asile écarte pareille éventualité; dans ce cas il ne devrait y avoir aucune objection à ce que ce principe soit consacré à titre de règle juridique dans la Convention, faite

divest themselves of responsibility for any refugee who happened to be convicted of any crime on their territory.²⁰

[25] His views were shared by the representative from the Netherlands (“it would be illogical to exclude common criminals from the benefits of the Convention”)²¹ and the representative from Belgium (“the Belgian delegation did not consider that the status of refugee could be denied to a person simply because he had been convicted of a common law offence in his country of origin”).²² The French delegate noted that “a crime was not the same thing as a misdemeanour, and that the term ‘crime’, in the sense in which it was used in the *Universal Declaration of Human Rights* meant serious crimes”.²³

[26] In the light of these discussions, the Conference adopted amendments proposed by the Yugoslav and Belgian delegations to replace the draft version of Article 1F(b) and its simple reference to Article 14(2) of the *Universal Declaration of Human Rights* with the following:

(b) he has committed a serious crime under common law outside the receiving country 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.²⁴

The final version of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* was adopted on July 28, 1951 so that Article 1F(b) now reads:

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

[27] The *travaux préparatoires* of these meetings²⁵ disclose the extent to which the delegates’ discussion was influenced by the “*non-refoulement*” clause in Article 33 of the Convention. Article 33 provides:

ARTICLE 33

Prohibition of Expulsion or Return (“Refoulement”)

1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of

de quoi les États auraient une échappatoire qui leur permettrait de se dérober à leur responsabilité vis-à-vis de tout réfugié qui aura été jugé coupable d’un crime quelconque sur leur territoire²⁰.

[25] Cette vue était partagée par les représentants des Pays-Bas ([TRADUCTION] «ce serait illogique d’exclure les criminels de droit commun du bénéfice de la Convention»)²¹ et de la Belgique ([TRADUCTION] «la délégation belge ne considérerait pas que le statut de réfugié pouvait être dénié à quelqu’un du seul fait qu’il avait été jugé coupable d’un crime de droit commun dans son pays d’origine»)²². Pour sa part, le délégué français a fait observer qu’«un crime n’est pas la même chose qu’un délit, et le “crime” au sens de la *Déclaration universelle des droits de l’homme* s’entend du crime grave»²³.

[26] À la lumière de ces délibérations, la Conférence a adopté les amendements proposés par les délégations yougoslave et belge pour remplacer le projet de la section Fb) de l’article premier et sa simple référence au paragraphe (2) de l’article 14 de la *Déclaration universelle des droits de l’homme*, par ce qui suit:

[TRADUCTION] 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 Unies²⁴.

La version définitive de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* a été adoptée le 28 juillet 1951 et la section Fb) de l’article premier se lit comme suit:

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

[27] Les travaux préparatoires se rapportant à ces séances²⁵ montrent dans quelle mesure le débat avait été influencé par la clause de «non-refoulement», savoir l’article 33 de la Convention qui porte:

ARTICLE 33

Défense d’Expulsion et de Refoulement

1. Aucun des États Contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières

territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

Section 53 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 17; S.C. 1995, c. 15, s. 12] of the *Immigration Act*,²⁶ in conjunction with sections 19 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 3; S.C. 1992, c. 47, s. 77; c. 49, s. 11; 1995, c. 15, s. 2; 1996, c. 19, s. 83] and 27 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 30, s. 4; S.C. 1992, c. 47, s. 78; c. 49, s. 16; 1995, c. 15, s. 5], is Canada's implementation of Article 33. In *Pushpanathan*, Bastarache J. considered the convergence of Article 1F and Article 33:

The purpose of Article 1 is to define who is a refugee. Article 1F then establishes categories of persons who are specifically excluded from that definition. The purpose of Article 33 of the Convention, by contrast, is not to define who is and who is not a refugee, but rather to allow for the *refoulement* of a *bona fide* refugee to his or her native country where he or she poses a danger to the security of the country of refuge, or to the safety of the community. This functional distinction is reflected in the Act, which adopts Article 1F as part of s. 2, the definitional section, and provides for the Minister's power to deport an admitted refugee under s. 53, which generally incorporates Article 33. Thus, the general purpose of Article 1F is not the protection of the society of refuge from dangerous refugees, whether because of acts committed before or after the presentation of a refugee claim; that purpose is served by Article 33 of the Convention. Rather, it is to exclude *ab initio* those who are not *bona fide* refugees at the time of their claim for refugee status. Although all of the acts described in Article 1F could presumably fall within the grounds for *refoulement* described in Article 33, the two are distinct.²⁷ [Emphasis added.]

[28] The final version of Article 33(2) is, with minor revisions, the result of a joint amendment proposed by France and the United Kingdom.²⁸ In response to a suggestion that the amendment include a reference to

des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

L'article 53 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 17; L.C. 1995, ch. 15, s. 12] de la *Loi sur l'immigration*²⁶, conjointement avec les articles 19 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 3; L.C. 1992, ch. 47, art. 77; ch. 49, art. 11; 1995, ch. 15, art. 2; 1996, ch. 19, art. 83] et 27 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 30, art. 4; L.C. 1992, ch. 47, art. 78; ch. 49, art. 16; 1995, ch. 15, art. 5], représente la mise en application par le Canada de l'article 33. Dans *Pushpanathan*, le juge Bastarache a considéré la conjugaison de l'article premier, section F, et de l'article 33 en ces termes:

L'objet de l'article premier est de définir le terme réfugié. Puis, la section F de l'article premier établit les catégories de personnes expressément exclues de la définition. L'objet de l'article 33 de la Convention, par contraste, n'est pas d'établir qui a la qualité de réfugié, mais bien de permettre le *refoulement* d'un réfugié authentique vers son pays natal s'il constitue un danger pour le pays d'accueil ou pour la communauté dudit pays. Cette distinction fonctionnelle est reflétée dans la Loi, laquelle, d'une part, intègre la section F de l'article premier à l'art. 2, l'article définitoire, et d'autre part, confère au ministre, à l'art. 53, où sont reprises généralement les dispositions de l'art. 33, le pouvoir d'expulser un réfugié admis comme tel. Par conséquent, l'objet général de la section F de l'article premier n'est pas de protéger le pays d'accueil contre les réfugiés dangereux, que ce soit en raison d'actes commis avant ou après la présentation de la revendication du statut de réfugié; c'est l'art. 33 de la Convention qui vise cet objectif. Il est plutôt d'exclure *ab initio* ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques au moment de la présentation de leur revendication. Bien que tous les actes visés à la section F de l'article premier puissent vraisemblablement être assimilés aux motifs de *refoulement* visés à l'art. 33, ce sont des dispositions distinctes.²⁷ [Non souligné dans l'original.]

[28] La version définitive du paragraphe 33(2) est, à part quelques révisions mineures, le résultat d'un amendement proposé conjointement par la France et le Royaume-Uni.²⁸ En réponse à une suggestion que

habitual criminals, the U.K. representative is noted as hoping:

. . . that the scope of the joint amendment would not be unduly widened. Although he appreciated the intention behind the Italian proposal, he wished to point out that to be classified by the courts as a hardened or habitual criminal, a person must have committed either serious crimes, or an accumulation of petty crimes. The first case would be covered by the joint amendment, and he was quite content to leave the second outside the scope of the provision.²⁹

It was during the meetings shortly following this intervention that “serious non-political crime” was agreed upon for Article 1F(b). The *travaux préparatoires* for both Article 1F(b) and Article 33(2) disclose the delegates’ intention not to exclude persons who committed minor crimes, even “an accumulation of petty crimes”, from seeking refugee protection. The text of these provisions reflects this intention of the drafters.

Article 1F(b) and its application to this case

[29] In my view, when read in the context of crimes against humanity in Article 1F(a) and acts against the purposes and principles of the United Nations in Article 1F(c), “serious non-political crime” in Article 1F(b) is clear and without ambiguity in excluding the minor crime of shoplifting or “theft under”. It was also quite clear to Bastarache J. in *Pushpanathan* that Article 1F(b) was intended to prevent ordinary criminals “extraditable by treaty”³⁰ from seeking refugee status. Similarly, I am also of the view that persons who acknowledge repeated acts of shoplifting, even when characterized as “recidivist”, do not come within Article 1F(b). If any doubt did exist as to the scope of Article 1F(b), the *travaux préparatoires* express, in my opinion, “the clear intent of the signatories of the Convention”³¹ to exclude minor crime, including petty thefts even when repeated.

[30] In the context of this case, I am satisfied that it was not intended that shoplifting in the conventional

l’amendement mentionne aussi les criminels habituels, le représentant du Royaume-Uni a exprimé l’espoir:

[TRADUCTION] . . . que la portée de l’amendement ne soit pas excessivement élargie. Bien qu’il apprécie l’intention qui sous-tend la proposition italienne, il tient à souligner que pour que quelqu’un soit déclaré en justice criminel incorrigible ou habituel, il faut que ce quelqu’un ait commis soit des crimes graves soit une accumulation de délits mineurs. Le premier cas serait couvert par l’amendement conjoint, et il estime qu’il vaut mieux laisser le second en dehors du champ d’application de cette disposition²⁹.

C’était durant les séances qui suivirent immédiatement cette intervention que fut adoptée la notion de «crime grave de droit commun» pour la section Fb) de l’article premier. Les travaux préparatoires relatifs à cette dernière disposition comme au paragraphe 33(2) font ressortir la volonté des délégués de ne pas exclure du droit de demander l’asile les personnes qui ont commis des délits mineurs, même «une accumulation de délits mineurs». Le texte de ces dispositions traduit cette volonté de leurs auteurs.

L’applicabilité de l’article premier, section Fb), à l’affaire en instance

[29] Envisagé sur le même plan que les crimes contre l’humanité visés à la section Fa) de l’article premier et les agissements contraires au buts et aux principes des Nations Unies, visés à la section Fc), le «crime grave de droit commun» visé à la section Fb) est clair et dénué d’ambiguïté: il exclut le délit mineur de vol à l’étalage ou le «vol d’une valeur ne dépassant pas 1 000 \$». D’ailleurs, le juge Bastarache a bien vu dans *Pushpanathan* que la section Fb) vise à exclure les criminels de droit commun «susceptibles d’extradition en vertu d’un traité»³⁰ du droit de demander l’asile politique. De même, j’estime que les personnes qui avouent avoir commis des vols à l’étalage répétés, même celles qui sont qualifiées de «récidivistes», ne tombent pas sous le coup de la section Fb) de l’article premier. S’il y avait vraiment quelque doute sur la portée de cette disposition, les travaux préparatoires trahissent à mon avis «l’intention manifeste des signataires de la Convention»³¹ d’exclure les délits mineurs, y compris les larcins même répétés.

[30] En l’espèce, je suis convaincu qu’il n’était pas dans la volonté des auteurs de la Convention de voir

sense or “theft under” pursuant to section 334 [as am. by S.C. 1994, c. 44, s. 20] of the *Criminal Code* be considered “serious” crimes. More specifically, the applicants’ testimony concerning their shoplifting of relatively inexpensive goods is the only evidence of their crimes in Europe. This is also documentary evidence of minor thefts in the United States. There is no other evidence of crime “outside the country of refuge” relied upon by the Tribunal to reach its principal conclusion.³² There is little, if any, evidence concerning the seriousness of the penal sanctions of these offences in Europe and in the United States. There is no evidence that these offences are extraditable by treaty.

[31] The extent of theft and shoplifting in Canada may be a serious social problem. The acts of stealing acknowledged by the applicants are crimes. They are serious matters. They are not, however, “serious” crimes within the meaning of Article 1F(b), which is part of the laws of Canada through its incorporation in the *Immigration Act*. In Canada, “theft under” is punishable by way of indictment or by way of summary conviction. On the evidence of this case, it appears that the applicants were charged with summary convictions in Canada. Their sentences ranged between fines and one fourteen-day period of detention. The sanctions against the applicants’ repeated conduct, should they succeed in establishing their well-founded fear of persecution in Poland, must be found in Canada’s criminal and immigration laws. The response, however, cannot be Article 1F(b).

[32] As I noted earlier, even repeated acts of shoplifting are not “serious” crime within the meaning of Article 1F(b). If I am wrong in this conclusion, the Tribunal’s decision under review must nonetheless be set aside. The evidence discloses no use of weapons or illegal entry of residences by the applicants. In concluding that “[t]he crime in question is ‘serious’ because it is recidivist and repetitive”, the Tribunal relied, at least in part, on offences committed within

un crime «grave» dans le vol à l’étalage au sens courant du terme ou le «vol d’une valeur ne dépassant pas 1 000 \$» que punit l’article 334 [mod. par L.C. 1994, ch. 44, art. 20] du *Code criminel*. Plus spécifiquement, le témoignage des demandeurs au sujet du vol de marchandises relativement peu coûteuses dans les magasins est la seule preuve de leurs infractions en Europe. C’est également le cas de la preuve documentaire des larcins commis aux États-Unis. Il n’y a la preuve d’aucun autre crime «en dehors du pays d’accueil» sur laquelle le tribunal ait pu fonder sa conclusion³². Il n’y a guère de preuves, si preuves il y a, sur la gravité des sanctions pénales de ces infractions en Europe et aux États-Unis. Rien ne prouve qu’il s’agit d’infractions donnant lieu à extradition en vertu de traités.

[31] L’ampleur des vols et vols à l’étalage au Canada peut être un grave problème social. Les agissements reconnus par les demandeurs sont des crimes. Ces agissements sont des actes graves. Ils ne sont cependant pas des crimes «graves» au sens de la section Fb) de l’article premier, qui a force de loi au Canada par incorporation dans la *Loi sur l’immigration*. Au Canada, le «vol d’une valeur ne dépassant pas 1 000 \$» est punissable par voie de mise en accusation ou de procédure sommaire. Il ressort des preuves administrées en l’espèce que les demandeurs y ont fait l’objet de déclarations de culpabilité par voie de procédure sommaire. Ils ont été condamnés à des peines allant des amendes à 14 jours d’emprisonnement. Les sanctions contre leur récidive, à supposer qu’ils puissent faire valoir une crainte fondée de persécution en Pologne, doivent être trouvées dans la loi pénale et la loi d’immigration du Canada. Elles ne peuvent cependant découler de la section Fb) de l’article premier.

[32] Comme noté *supra*, même une accumulation de vols à l’étalage ne constitue pas un crime «grave» au sens de cette disposition. Quand bien même je me serais trompé sur ce point, la décision attaquée du tribunal doit être annulée. Il ressort des preuves administrées que les demandeurs n’ont pas fait usage d’armes ni ne sont entrés par effraction dans des demeures privées. En concluant que «le crime en question est “grave” en ce qu’il y a récidive et répéti-

Canada. This is an error in law as the applicants' convictions in Canada ought not to be relevant in the assessment of the seriousness of crime "outside the country of refuge". Similarly, the evidence concerning their alleged involvement in organized crime from within Canada is tentative at best and not conclusive, even if it were relevant in bringing the applicants within Article 1F(b).

[33] In *Moreno*, the Court of Appeal also suggested that the Convention Refugee Determination Division should make a determination concerning the inclusion aspect of the refugee claim notwithstanding any decision to apply the exclusion clause. Three reasons were given in urging the CRDD to follow the practice of making alternative rulings:

First, as a practical matter it is extremely difficult to separate the grounds on which a claimant bases his or her refugee claim from the circumstances which might give rise to the application of the exclusion clause

Second, in the event that the Board errs with respect to the application of the exclusion clause but has also ruled on the application of the inclusion clause, it may be unnecessary to refer the matter back to the Board. The same holds true if the Board rules on the inclusion clause, reaches a negative determination and dismisses the claim without turning to the exclusion criteria. Considerations of time and expense are always persuasive when establishing practical guidelines

Finally, aside from any practical considerations, it may well be that in certain cases the Board will be legally obligated to rule on the refugee claim irrespective of the applicability of the exclusion clause.³³

It may well be that a panel's thorough consideration of the merits of the claimant's well-founded fear of persecution would bring to light facts relevant to its assessment, one way or the other, of the exclusion provisions. This was not done in this case.

[34] For these reasons, the Tribunal's decision will be set aside with respect to all four applicants. The

tion», le tribunal a pris en compte, du moins en partie, des infractions commises au Canada. Il s'agit là d'une erreur de droit puisque les infractions dont les demandeurs ont été reconnus coupables au Canada ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation de la gravité des crimes commis «en dehors du pays d'accueil». De même, la preuve relative à leur participation à la criminalité organisée au Canada est au mieux nébuleuse et n'est pas concluante, à supposer que cette participation soit un facteur propre à attirer sur les demandeurs l'application de la section Fb) de l'article premier.

[33] Dans *Moreno*, la Cour d'appel a également posé que la section du statut de réfugié doit examiner la revendication sous l'angle de l'inclusion, malgré la décision d'appliquer la clause d'exclusion. Voici les trois motifs pris par la Cour pour lui recommander de suivre la pratique de conclusions alternatives:

D'une part, du point de vue pratique, il est extrêmement difficile de distinguer les motifs sur lesquels le demandeur fonde sa revendication du statut de réfugié des circonstances qui pourraient entraîner l'application de la disposition d'exclusion

D'autre part, si la Commission commet une erreur relativement à l'application de la disposition d'exclusion mais qu'elle se prononce également sur l'application de la disposition d'inclusion, il peut être inutile de lui renvoyer l'affaire. Il en est de même si la Commission se prononce sur la disposition d'inclusion, tire une conclusion défavorable et rejette la revendication sans se pencher sur le critère d'exclusion. Les facteurs tels le temps et le coût sont toujours éloquentes dans l'élaboration de directives pratiques

Enfin, indépendamment des considérations pratiques, il se peut fort bien que, dans certains cas, la Commission soit légalement tenue de se prononcer sur la revendication du statut de réfugié, sans tenir compte de l'applicabilité de la disposition d'exclusion³³.

Il se peut qu'un examen attentif au fond de la crainte de persécution que fait valoir le demandeur mette au jour des faits qui éclairent, d'une façon ou d'une autre, l'affaire au regard de la clause d'exclusion. Ce que n'a pas fait le tribunal en l'espèce.

[34] Par ces motifs, la décision du tribunal sera annulée à l'égard des quatre demandeurs, et l'affaire

matter will be referred for redetermination by a different panel, with regard to both the inclusion and exclusion issues, in a manner not inconsistent with these reasons.

[35] The parties have jointly suggested the certification of the following questions:

1. Can the exclusionary provision contained under Article 1F(b) of the UN Convention Relating to the Status of Refugees as Contained in Schedule 1 of the Act be engaged by a claimant's habitual involvement in crimes which taken singularly would not be considered to be "serious non-political crime"?
2. Can the C.R.D.D. take into account other factors beyond the crime(s) committed outside the country of origin which might aggravate or mitigate a finding of "serious non-political crime"? For example, can a continued pattern of crime within the country of refuge or testimony showing a complete lack of remorse or rehabilitation in relation to such crime(s) engage the exclusionary provision?

I agree that these are serious questions of general importance concerning Article 1F(b) and raise issues directly related to these reasons. The questions will be certified.

¹ R.S.C., 1985, c. C-46.

² *Infra*, para. 13.

³ Tribunal Record, at p. 1217.

⁴ The Tribunal appears not to have pursued the issue of forging passports (Tribunal Record, at p. 11) although it briefly returned to these allegations later in its reasons (Tribunal Record, at p. 21). See, *infra*, note 32.

⁵ Tribunal Record, at p. 19 [para. 59 (QL)].

⁶ R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1].

⁷ [1995] 1 F.C. 508 (C.A.). See also *Malouf v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (F.C.A.).

⁸ (1995), 133 F.T.R. 241 (F.C.T.D.).

⁹ (8 August 1997), IMM-2516-96 (F.C.T.D.).

¹⁰ June 21, 1996, no. T95-07565 [*Re P.E.Y.*, [1996] C.R.D.D. No. 301 (QL)]. The CRDD decision in *Klos* was filed with the Tribunal in this case. However, the consent order setting aside the decision in *Klos* was issued subsequent to the decision now under judicial review.

renvoyée pour nouvelle instruction par une autre formation du tribunal, au regard à la fois des clauses d'inclusion et d'exclusion, dans le sens des présents motifs.

[35] Les parties ont conjointement demandé que soient certifiées les questions suivantes:

1. La clause d'exclusion incarnée dans l'article premier, section Fb), de la Convention relative au statut des réfugiés, qui figure à l'annexe 1 de la Loi, peut-elle être invoquée lorsque le demandeur commet habituellement des crimes qui, pris isolément, ne seraient pas considérés comme des «crimes graves de droit commun»?
2. La section du statut peut-elle prendre en considération des facteurs autres que le ou les crimes commis en dehors du pays d'origine, lesquels facteurs pourraient être des circonstances aggravantes ou atténuantes dans une conclusion au «crime grave de droit commun»? Par exemple, un comportement criminel habituel dans le pays d'accueil ou des témoignages indiquant une absence totale de remords ou de rédemption à l'égard de ce ou de ces crimes mettent-ils en jeu la clause d'exclusion?

Je conviens qu'il s'agit là de questions graves de portée générale concernant l'article premier, section Fb), et portant sur des points ayant un rapport direct avec les présents motifs. Elles seront certifiées.

¹ L.R.C. (1985), ch. C-46.

² Voir *infra*, par. 13.

³ Dossier du tribunal, à la p. 1217.

⁴ Le tribunal n'a pas poursuivi la question des faux passeports (Dossier du tribunal, à la p. 11) bien qu'il soit brièvement revenu sur cette question vers la fin de ses motifs de décision (Dossier du tribunal, à la p. 21). Voir *infra*, note 32.

⁵ Dossier du tribunal, à la p. 19 [au par. 59 (QL)].

⁶ L.R.C. (1985), ch. I-2 [mod. par. L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1].

⁷ [1995] 1 C.F. 508 (C.A.). Voir aussi *Malouf c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 190 N.R. 230 (C.A.F.).

⁸ (1995), 133 F.T.R. 241 (C.F. 1^{re} inst.).

⁹ (8 août 1997), IMM-2516-96 (C.F. 1^{re} inst.).

¹⁰ 21 juin 1996, dossier n° T95-07565 [*Re P.E.Y.*, [1996] C.R.D.D. n° 301 (QL)]. La décision rendue par la section du statut dans l'affaire *Klos* fut versée au dossier du tribunal en l'espèce, mais l'ordonnance d'expédient portant annulation de cette décision a été rendue après la décision visée par le recours en contrôle judiciaire en instance.

¹¹ 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, 1992).

¹² G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1996), at p. 107.

¹³ [1994] 1 F.C. 298 (C.A.).

¹⁴ *Id.*, at p. 307.

¹⁵ [1998] 1 S.C.R. 982, at pp. 1021-1022, paras. 54-55. As I understand the statement of Robertson J.A., the clear intent of the Convention signatories is to be preferred as an interpretative guide over "the commentaries" of leading authors. In this sense, in my respectful view, the Supreme Court of Canada, with its extensive reference to the *travaux préparatoires* has not disagreed with the approach of Robertson J.A.

¹⁶ *Id.*, at pp. 1033-1034, para. 73. The reference by Bastarache J. to ordinary criminals "extraditable by treaty" is also one found in the *travaux préparatoires*: see, for example, 22 August 1950, U.N. Doc. E/AC.7/SR.166 which is the summary record of a meeting of the Economic and Social Council of August 7, 1950 when the definition of "refugee" was considered.

¹⁷ A. Takkenberg and C. C. Tahbaz, eds., *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees* (Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990) Vol. III, at pp. 22 and 159 which reproduces p. 5 of 12 March 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/1. This is the version of the Draft Convention adopted by the General Assembly on December 14, 1950. In *Pushpanathan*, *supra*, note 15, at para. 59, Bastarache J. refers to an earlier version adopted by the U.N. Economic and Social Council in August 1950.

¹⁸ United Nations. Centre for Human Rights, *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, Vol. 1 (New York and Geneva: 1994), at p. 4.

¹⁹ *Supra*, note 17, at p. 491 which reproduces pp. 11-12 of 28 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29, the summary record of the Conference meeting of 19 July 1951.

²⁰ *Supra*, note 17, at p. 432 which reproduces p. 9 of 27 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.24, the summary record of Conference meeting of 17 July 1951.

²¹ *Supra*, note 17, at p. 491 which reproduces p. 12 of 28 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29, the summary record of the Conference meeting of 19 July 1951.

²² *Supra*, note 17, at p. 492 which reproduces p. 14 of 28 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.29, the summary record of the Conference meeting of 19 July 1951.

²³ *Ibid.*

¹¹ 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, 1992).

¹² G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2^e éd. (Oxford: Clarendon Press, 1996), à la p. 107.

¹³ [1994] 1 C.F. 298 (C.A.).

¹⁴ *Id.*, à la p. 307.

¹⁵ [1998] 1 R.C.S. 982, aux p. 1021 et 1022, par. 54 et 55. L'observation faite par le juge Robertson signifie, à mon sens, que la volonté manifeste des signataires de la Convention doit, à titre de guide d'interprétation, l'emporter sur les «commentaires» des auteurs les plus en vue en la matière. Dans ce sens, la Cour suprême du Canada, avec ses nombreuses références aux travaux préparatoires, n'était pas en désaccord avec son approche.

¹⁶ *Id.*, aux p. 1033 et 1034, par. 73. La référence faite par le juge Bastarache aux criminels de droit commun «susceptibles d'extradition en vertu d'un traité» se trouve aussi dans les travaux préparatoires; voir par exemple le document E/AC.7/SR.166 du 22 août 1950 des Nations Unies, qui est le procès-verbal sommaire d'une réunion du Conseil économique et social du 7 août 1950, où était débattue la définition de «réfugié».

¹⁷ A. Takkenberg & C. C. Tahbaz, éditeurs, *The Collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees* (Amsterdam: Dutch Refugee Council, 1990) vol. III, aux p. 22 et 159, où est reproduite la p. 5 du document A/CONF.2/1 du 12 mars 1951 des Nations Unies. Il s'agit de la version du projet de Convention adopté par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950. Dans *Pushpanathan*, *supra*, note 15, au par. 59, le juge Bastarache mentionne une version antérieure, adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies en août 1950.

¹⁸ Nations Unies. Centre pour les droits de l'homme: *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux*, vol. 1 (New York et Genève: 1994), à la p. 4.

¹⁹ *Supra*, note 17, à la p. 491, où sont reproduites les p. 11 et 12 du document A/CONF.2/SR.29 du 28 novembre 1951 des Nations Unies, qui est le compte rendu analytique de la séance du 19 juillet 1951 de la Conférence.

²⁰ *Supra*, note 17, à la p. 432 où est reproduite la p. 9 du document A/CONF.2/SR.24 du 27 novembre 1951 des Nations Unies, qui est le compte rendu analytique de la séance du 17 juillet 1951 de la Conférence.

²¹ *Supra*, note 17, à la p. 491 où est reproduite la p. 12 du document A/CONF.2/SR.29 du 28 novembre 1951 des Nations Unies, qui est le compte rendu analytique de la séance du 19 juillet 1951 de la Conférence.

²² *Supra*, note 17, à la p. 492 où est reproduite la p. 14 du document A/CONF.2/SR.29 du 28 novembre 1951 des Nations Unies, qui est le procès-verbal sommaire de la séance du 19 juillet 1951 de la Conférence.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Supra*, note 17, at p. 661 which reproduces p. 3 of 20 July 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/L.1/add.10. The discussion of these amendments is summarized in the record of the meeting of July 19, 1951, *supra*, note 19, at pp. 495-499 which reproduce pp. 20-27 of the U.N. Doc. An earlier amendment, which had been tabled by the U.K. delegation to initiate the debate but which was not pursued, is set out in *The Collected Travaux préparatoires*, *supra*, note 17, at p. 22 and in 13 July 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/74.

²⁵ In particular, see *supra*, note 17, at pp. 571-574 which reproduce pp. 20-25 of 3 December 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.35, the summary record of the Conference meeting of 25 July 1951.

²⁶ *Supra*, note 6.

²⁷ *Supra*, note 15, at p. 1024, para. 58.

²⁸ *Supra*, note 17, at pp. 89-90 and 184.

²⁹ *Supra*, note 17, at pp. 350-351 which reproduce pp. 16-17 of 23 November 1951, U.N. Doc. A/CONF.2/SR.16, the summary record of the Conference meeting of 11 July 1951.

³⁰ *Supra*, note 16.

³¹ See *Moreno*, *supra*, para. 21.

³² Tribunal Record, at p. 11 where the Tribunal states [at para. 46]: "The panel indicated that the issue of actually forging passports would not be pursued unless more information becomes available." This reflects comments made by a panel member during the hearing: Tribunal Record, at p. 623.

³³ *Supra*, note 13, at pp. 326-327. See also *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.), at p. 657.

²⁴ *Supra*, note 17, à la p. 661 où est reproduite la p. 3 du document A/CONF.2/L.1/add.10 du 20 juillet 1951 des Nations Unies. Le débat sur ces amendements est résumé dans le compte rendu analytique de la séance du 19 juillet 1951, *supra*, note 19, aux p. 495 à 499, où sont reproduites les p. 20 à 27 du document des Nations Unies. Un amendement antérieur, déposé par la délégation du Royaume-Uni pour lancer le débat mais qui n'a pas été poursuivi, figure dans *The Collected Travaux préparatoires*, *supra*, note 17, à la p. 22, et dans le document A/CONF.2/74 du 13 juillet 1951 des Nations Unies.

²⁵ Voir en particulier *supra*, note 17, aux p. 571 à 574, où sont reproduites les p. 20 à 25 du document A/CONF.2/SR.35 du 3 décembre 1951 des Nations Unies, qui est le compte rendu analytique de la séance du 25 juillet 1951 de la Conférence.

²⁶ *Supra*, note 6.

²⁷ *Supra*, note 15, aux p. 1024 et 1025, par. 58.

²⁸ *Supra*, note 17, aux p. 89, 90 et 184.

²⁹ *Supra*, note 17, aux p. 350 et 351, où sont reproduites les p. 16 et 17 du document A/CONF.2/SR.16 du 23 novembre 1951 des Nations Unies, qui est le compte rendu analytique de la séance du 11 juillet 1951 de la Conférence.

³⁰ *Supra*, note 16.

³¹ Voir *Moreno*, *supra*, par. 21.

³² Observation figurant en p. 11 du dossier du tribunal [au par. 46]: [TRADUCTION] «Le tribunal a fait savoir que la question du faux en passeports ne serait pas poursuivie à moins que d'autres informations ne soient disponibles». Cette décision fait suite aux propos tenus par un membre du tribunal durant l'audience; voir Dossier du tribunal, à la p. 623.

³³ *Supra*, note 13, aux p. 326 et 327. Voir aussi *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.), à la p. 657.