

A-1109-91

Minister of Employment and Immigration
(Applicant)

v.

Agnieszka Obstoj (Respondent)

INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) v. OBSTOJ (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Desjardins JJ.A.—Montréal, March 18; Ottawa, May 11, 1992.

Immigration — Refugee status — Claimant permanently injured in beating by Polish secret police — Credible basis tribunal finding no longer reason to fear persecution but concluding claim having credible basis as compelling reasons for claimant refusing to avail self of protection of Poland — Whether credible basis tribunal having jurisdiction to apply Immigration Act, s. 2(3) — Statutory definition of “Convention Refugee” considered — S. 2(3) giving refugee status on humanitarian grounds to those having suffered such appalling persecution should not be returned even if further persecution not feared.

This was a section 28 application to set aside the decision of an adjudicator and a member of the Refugee Division that the respondent had a credible basis for her claim to refugee status.

The respondent, a Polish national, claimed refugee status upon her arrival in Canada in February of 1988. On May 12, 1991, a credible basis panel composed of an adjudicator and a member of the Refugee Division found that, in today's circumstances, there was no realistic possibility of her being persecuted if she were to return to Poland. The tribunal nonetheless went on to hold that there was a credible basis to her claim on the grounds that she had compelling reasons, arising out of her physical mistreatment during interrogation by the Polish police in 1983, not to avail herself of the protection of Poland, as provided in subsection 2(3) of the *Immigration Act*. The appellant argues that a credible basis tribunal has no jurisdiction to apply subsection 2(3) to a situation where there is currently no well-founded fear of persecution.

Held (Pratte J.A. dissenting), the application should be dismissed.

A-1109-91

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
(requérant)

a c.

Agnieszka Obstoj (intimée)

RÉPERTORIÉ: CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) c. OBSTOJ (C.A.)

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Desjardins—Montréal, 18 mars; Ottawa, 11 mai 1992.

Immigration — Statut de réfugié — Demanderesse souffrant de lésion permanente, ayant été battue par la police secrète polonaise — Le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement a conclu qu'il n'existait plus de raison de craindre une persécution, mais il a décidé que la revendication avait un minimum de fondement étant donné l'existence de raisons impérieuses permettant à la demanderesse de refuser de se réclamer de la protection de la Pologne — Le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement a-t-il compétence pour appliquer l'art. 2(3) de la Loi sur l'immigration? — Examen de la définition légale de l'expression «réfugié au sens de la Convention» — L'art. 2(3) confère le statut de réfugié pour des raisons d'ordre humanitaire à ceux qui ont souffert d'une persécution tellement épouvantable qu'il n'y a pas lieu de les retourner lors même qu'ils ne craindraient aucune nouvelle persécution.

La demande fondée sur l'article 28 tend à l'annulation de la décision par laquelle un arbitre et un membre de la section du statut de réfugié ont statué que la revendication du statut de réfugié faite par l'intimée avait un minimum de fondement.

L'intimée, de nationalité polonaise, a revendiqué le statut de réfugié à son arrivée au Canada en février 1988. Le 12 mai 1991, un tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement, composé d'un arbitre et d'un membre de la section du statut de réfugié, a conclu que, dans les circonstances actuelles, il n'était pas réellement possible qu'elle souffre de persécution si elle devait retourner en Pologne. Toutefois, le tribunal a conclu en outre que sa revendication avait un minimum de fondement en raison du fait qu'elle avait des raisons impérieuses, tenant au mauvais traitement physique qu'elle avait subi au cours d'un interrogatoire tenu par la police polonaise en 1983, de ne pas se réclamer de la protection de la Pologne, comme le prévoit le paragraphe 2(3) de la *Loi sur l'immigration*. L'appelant prétend qu'un tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement n'a pas compétence pour appliquer le paragraphe 2(3) à une situation où il n'existe actuellement aucune crainte de persécution bien fondée.

Arrêt (le juge Pratte, J.C.A., étant dissident): la demande devrait être rejetée.

Per Hugessen J.A.: A statutory tribunal can deal only with matters within its assigned jurisdiction. The Act, in subsection 69.1(5), contemplates that matters involving cessation of refugee status under subsection 2(2) may be raised at a hearing before the Refugee Division. Those matters are therefore within the jurisdiction of the Division as, necessarily, are matters involving the exception to subsection 2(2) contained in subsection 2(3). The duty of the adjudicator and the member of the Refugee Division under subsection 46.01(6) is to determine whether there is any credible evidence on which the Division might find the claimant to be a refugee: they are thereby vested with the capacity to hear evidence on any question which might be relevant at a hearing before the Refugee Division, including the question of compelling circumstances under subsection 2(3). Paragraph (b) of the definition of Convention Refugee would be redundant unless Parliament intended a consideration of the matters raised by subsections 2(2) and 2(3) to be included in the consideration of whether a person meets paragraph (a) of the definition. Subsection 2(3) was to be read as requiring the recognition of refugee status on humanitarian grounds in the case of those who have suffered such appalling persecution that they ought not to be returned even though there is no reason to fear further persecution.

Per Desjardins J.A.: A person who comes within the cessation provisions of paragraphs (a) to (d) of subsection 2(2) cannot claim his fear is well-founded. By his own actions he has ceased, under paragraph (b) of the definition, to be a refugee and, simultaneously, does not meet the exigencies of paragraph (a). Under paragraph 2(2)(e) it is external events in the home country which remove the foundation for the fear. Subsection 2(2) would be redundant to the requirements of the definition were it not for subsection (3), which can exclude the application of paragraph 2(2)(e). To hold that, even though the claimant had not ceased to be a refugee under subsection 2(2), she no longer qualified, because of the elimination of a basis for fearing persecution, under paragraph (a) of the definition would deprive subsection 2(3) of effect, except only at an inquiry brought to terminate refugee status. The intention of Parliament was, rather, that persons who have suffered atrocious treatment be able to claim refugee status although no longer meeting the requirements of paragraph 2(1)(a).

Per Pratte J.A. (dissenting): The question was whether a foreigner who no longer has reason to fear persecution in his homeland but wishes not to return because of persecution in the past can be determined to be a Convention Refugee. In 1988, paragraph (b) was added to the definition of Convention Refugee to make it clear that a refugee status claimant had to fear, at the time his claim is considered, persecution in his homeland. Parliament's intention was to stress that the facts mentioned in subsection 2(2) would result in loss of refugee status previously recognized and would also bar recognition as

Le juge Hugessen, J.C.A.: Un tribunal statutaire peut se prononcer seulement sur les questions qui relèvent de sa compétence. Le paragraphe 69.1(5) de la Loi prévoit que les questions qui mettent en cause la perte du statut de réfugié en vertu du paragraphe 2(2) peuvent être soulevées à une audience tenue devant la section du statut de réfugié. Ces questions, tout comme, nécessairement, les questions mettant en cause l'exception au paragraphe 2(2) prévue au paragraphe 2(3), relèvent donc de la compétence de la section du statut de réfugié. En vertu du paragraphe 46.01(6), l'arbitre et le membre de la section du statut de réfugié sont tenus de déterminer s'il existe des éléments crédibles sur lesquels la section du statut peut se fonder pour reconnaître à l'intéressé le statut de réfugié: ils sont donc investis du pouvoir d'entendre des éléments de preuve concernant une question qui pourrait se rapporter à une audience tenue devant la section du statut de réfugié, dont la question des circonstances impérieuses prévues au paragraphe 2(3). L'alinéa b) de la définition de réfugié au sens de la Convention serait redondant à moins que le législateur n'ait voulu qu'un examen des questions soulevées par les paragraphes 2(2) et 2(3) soit compris dans l'examen de la question de savoir si une personne remplit les exigences de l'alinéa a) de la définition. Le paragraphe 2(3) doit être interprété comme exigeant la reconnaissance du statut de réfugié pour des raisons d'ordre humanitaire dans le cas de ceux qui ont souffert d'une persécution tellement épouvantable qu'on ne devrait pas les retourner lors même qu'il n'existerait plus aucune raison de craindre une nouvelle persécution.

Le juge Desjardins, J.C.A.: Une personne qui est visée par les dispositions sur la perte du statut des alinéas a) à d) du paragraphe 2(2) ne saurait prétendre au bien-fondé de sa crainte. Par ses propres actes, elle a cessé, en vertu de l'alinéa b) de la définition, d'être un réfugié et, en même temps, elle ne remplit pas les exigences de l'alinéa a). En vertu de l'alinéa 2(2)(e), ce sont les événements externes survenus dans le pays d'origine qui éliminent le fondement de la crainte. Le paragraphe 2(2) serait redondant vis-à-vis des exigences de la définition n'eût été le paragraphe (3), qui peut exclure l'application de l'alinéa (2)e). Décider que, même si la demanderesse n'a pas perdu son statut de réfugié en application du paragraphe 2(2), elle ne satisfait plus, en raison de l'élimination du motif de la crainte de persécution, à l'alinéa a) de la définition priverait le paragraphe 2(3) de son application, sauf uniquement dans le cadre d'une enquête pour cessation du statut de réfugié. L'intention du législateur est plutôt de reconnaître aux personnes qui ont subi un traitement atroce le droit de revendiquer le statut de réfugié, même si elles ne remplissent plus les exigences de l'alinéa 2(1)a).

Le juge Pratte, J.C.A. (dissentant): La question se pose de savoir si un étranger qui n'a plus aucun motif de craindre d'être persécuté dans son pays d'origine, mais qui ne désire pas y retourner en raison des persécutions qu'il y a subies dans le passé, peut se voir reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention. En 1988, l'alinéa b) a été ajouté à la définition de réfugié au sens de la Convention pour préciser l'idée qu'un demandeur de statut de réfugié doit, au moment où on statue sur sa revendication, craindre d'être persécuté dans son pays d'origine. Le législateur a cru utile de souligner que les faits

a Convention Refugee. The credible basis tribunal erred in assuming that one who satisfies paragraph (b) can be determined to be a refugee while not meeting the conditions set out in paragraph (a). As the respondent no longer had reason to fear persecution, she could not meet the requirements of the definition.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.
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), (2) (as am. *idem*), (3) (as am. *idem*), 46.01 (as enacted *idem*, s. 14), 46.02(2) (as enacted *idem*), 67(1) (as am. *idem*, s. 18), 69.1(5) (as enacted *idem*), 69.2 (as enacted *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Leung v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1990), 74 D.L.R. (4th) 313; 12 Imm. L.R. (2d) 43; 129 N.R. 391 (F.C.A.).

AUTHORS CITED

Grahl-Madsen, Atle *The Status of Refugees in International Law*, Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.
 Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991.
 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, September 1979.

APPLICATION to review and set aside a credible basis finding by an adjudicator and a member of the Refugee Division of the Immigration and Refugee Board. Application dismissed.

COUNSEL:

Joanne Granger for applicant.

SOLICITOR:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

mentionnés au paragraphe 2(2) non seulement faisaient perdre le statut de réfugié auparavant reconnu, mais faisaient également obstacle à la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention. Le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement a eu tort de présumer qu'une personne qui satisfait aux conditions prescrites par l'alinéa b) peut se voir reconnaître le statut de réfugié bien qu'elle ne remplisse pas les conditions prévues à l'alinéa a). Comme l'intimée n'avait plus aucun motif de craindre la persécution, elle ne pouvait répondre aux exigences de la définition.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28.
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), (2) (mod. *idem*), (3) (mod. *idem*), 46.01 (édicte, *idem*, art. 14), 46.02(2) (édicte, *idem*), 67(1) (mod. *idem*, art. 18), 69.1(5) (édicte, *idem*), 69.2 (édicte, *idem*).

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

Leung c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1990), 74 D.L.R. (4th) 313; 12 Imm. L.R. (2d) 43; 129 N.R. 391 (C.A.F.).

DOCTRINE

Grahl-Madsen, Atle *The Status of Refugees in International Law*, Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.
 Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1991.
 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, septembre 1979.

DEMANDE de révision et d'annulation d'une décision rendue en matière de minimum de fondement par un arbitre et un membre de la section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Demande rejetée.

AVOCATS:

Joanne Granger pour le requérant.

PROCUREUR:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

HUGESSEN J.A.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*¹ to review and set aside a decision by an adjudicator and a member of the Refugee Division by which they determined that the respondent had a credible basis to her claim for refugee status. The application raises an important question regarding an aspect of the jurisdiction of both the credible basis tribunal and the Refugee Division itself. It involves the interpretation of some sections of the *Immigration Act*² whose draftsmanship is less than a model of clarity. The resolution of the case is not made easier by reason of the respondent's failure to appear or to be represented at the hearing.

The respondent is a citizen of Poland. She arrived in Canada in February, 1988 and claimed refugee status. Her claim was, in due course, referred to a credible basis tribunal composed of an adjudicator and a member of the Refugee Division who, on May 12, 1991 gave the decision under attack. In that decision the members of the tribunal found that, given the present day changed circumstances in the respondent's country of origin, there was no realistic possibility of her suffering persecution if she were returned to it. The essence of the decision is found in the following passages:

Having carefully read the documents presented by the Minister's Representative, we do not agree with your assessment of the current political situation in Poland. Our evaluation of the documentary evidence indicates that while there continue to be many problems in Poland, the state apparatus is demonstrating a clear move toward full democracy, a process which will take time to complete and refine. Therefore, we do not find credible your generally expressed fear concerning the instability and possible political repercussions for you stemming from the current situation in Poland.

However, in view of the evidence of your having been beaten by Polish secret police, during an interrogation to which you were convoked, which resulted in lasting injury to your kidneys, we refer to section 2, sub 3 of the *Immigration Act of Canada*, in concluding that there are, in your case, compelling reasons for your refusing to avail yourself of the protection of Poland.

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: La demande fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹ tend à la révision et à l'annulation de la décision par laquelle un arbitre et un membre de la section du statut de réfugié ont statué que la revendication du statut de réfugié faite par l'intimée avait un minimum de fondement. La demande soulève une question importante concernant un aspect de la compétence tant du tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement que de la section du statut de réfugié elle-même. Elle porte sur l'interprétation de certains articles de la *Loi sur l'immigration*² dont on ne peut pas dire qu'ils soient un modèle de clarté quant à leur rédaction. L'omission par l'intimée de comparaître ou de se faire représenter à l'audience complique le règlement de l'affaire.

L'intimée est citoyenne polonaise. Elle est arrivée au Canada en février 1988, et elle a revendiqué le statut de réfugié. Sa revendication a, en temps utile, été déferée à un tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement, lequel tribunal était composé d'un arbitre et d'un membre de la section du statut de réfugié qui ont, le 12 mai 1991, rendu la décision contestée. Dans cette décision, les membres du tribunal ont conclu que, étant donné le changement dans la situation actuelle du pays d'origine de l'intimée, il n'était réellement pas possible qu'elle souffre de persécution si elle devait y retourner. L'essentiel de la décision figure dans les passages suivants:

[TRADUCTION] Ayant examiné attentivement les documents présentés par le représentant du ministre, nous ne sommes pas d'accord avec vous sur la situation politique actuelle en Pologne. Il ressort de notre évaluation de la preuve documentaire que, bien qu'en Pologne de nombreux problèmes persistent, l'appareil d'État s'oriente manifestement vers une pleine démocratie, processus qui prendra du temps pour être complété et s'améliorer. En conséquence, nous ne trouvons pas crédible la crainte générale que vous avez exprimée concernant l'instabilité et les répercussions politiques possibles pour vous en raison de la situation actuelle en Pologne.

Toutefois, étant donné la preuve que vous avez été battue par la police secrète polonaise au cours d'un interrogatoire auquel vous avez été convoquée, ce qui a causé des lésions permanentes à vos reins, nous nous référons à l'article 2, paragraphe 3 de la *Loi sur l'immigration du Canada* pour conclure qu'il existe, dans votre cas, des raisons impérieuses vous permettant de refuser de vous réclamer de la protection de la Pologne.

¹ R.S.C., 1985, c. F-7.

² R.S.C., 1985, c. I-2.

¹ L.R.C. (1985), ch. F-7.

² L.R.C. (1985), ch. I-2.

We conclude that your claim has a credible basis. Consequently, your claim will be referred for a full hearing before the Refugee Division.

Briefly put, it is the applicant's position that the credible basis tribunal had no jurisdiction to apply the provisions of subsection 2(3) of the *Immigration Act* [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28 s. 1]. That subsection must be read together with the preceding subsection 2(2) [as am. *idem*]:

2. . . .

(2) A person ceases to be a Convention refugee when

(a) the person voluntarily reavails himself of the protection of the country of the person's nationality;

(b) the person voluntarily reacquires his nationality;

(c) the person acquires a new nationality and enjoys the protection of the country of that new nationality;

(d) the person voluntarily re-establishes himself in the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution; or

(e) the reasons for the person's fear of persecution in the country that the person left, or outside of which the person remained, ceased to exist.

(3) A person does not cease to be a Convention refugee by virtue of paragraph (2)(e) if the person establishes that there are compelling reasons arising out of any previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution.

Clearly, subsections 2(2) and 2(3) refer to the cessation or loss of refugee status, that is to say to the situation envisaged in section 69.2 [as enacted *idem*, s. 18] of the Act:

69.2 (1) The Minister may make an application to the Refugee Division for a determination whether any person who was determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee has ceased to be a Convention refugee.

(2) The Minister may, with leave of the Chairman, make an application to the Refugee Division to reconsider and vacate any determination under this Act or the regulations that a person is a Convention refugee on the ground that the determination was obtained by fraudulent means or misrepresentation, suppression or concealment of any material fact, whether exercised or made by that person or any other person.

(3) An application to the Chairman for leave to apply to the Refugee Division under subsection (2) shall be made *ex parte*

Nous concluons que votre revendication a un minimum de fondement. En conséquence, votre revendication sera déferée au second palier d'audience, c'est-à-dire à la section du statut de réfugié.

En bref, le requérant prétend que le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement n'avait pas compétence pour appliquer les dispositions du paragraphe 2(3) de la *Loi sur l'immigration* [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1]. Ce paragraphe doit être interprété en tenant compte du paragraphe précédent 2(2) [mod. *idem*]:

2. . . .

(2) Une personne perd le statut de réfugié au sens de la Convention dans les cas où:

a) elle se réclame de nouveau et volontairement de la protection du pays dont elle a la nationalité;

b) elle recouvre volontairement sa nationalité;

c) elle acquiert une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays de sa nouvelle nationalité;

d) elle retourne volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;

e) les raisons qui lui faisaient craindre d'être persécutée dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée ont cessé d'exister.

(3) Une personne ne perd pas le statut de réfugié pour le motif visé à l'alinéa (2)e) si elle établit qu'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée.

À l'évidence, les paragraphes 2(2) et 2(3) font état de la perte du statut de réfugié, c'est-à-dire de la situation envisagée par l'article 69.2 [édicte, *idem*, art. 18] de la Loi:

69.2 (1) Le ministre peut, par avis, demander à la section du statut de déterminer s'il y a ou non perte du statut de réfugié au sens de la Convention par une personne qui s'est vu reconnaître ce statut aux termes de la présente loi ou de ses règlements.

(2) Avec l'autorisation du président, le ministre peut, par avis, demander à la section du statut de réexaminer la question de la reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention accordée en application de la présente loi ou de ses règlements et d'annuler cette reconnaissance, au motif qu'elle a été obtenue par des moyens frauduleux, par une fausse indication sur un fait important ou par la suppression ou la dissimulation d'un fait important, même si ces agissements sont le fait d'un tiers.

(3) L'autorisation requise dans le cadre du paragraphe (2) se demande par écrit et *ex parte*; le président peut l'accorder s'il

and in writing and the Chairman may grant that leave if the Chairman is satisfied that evidence exists that, if it had been known to the Refugee Division, could have resulted in a different determination.

(4) An application to the Refugee Division under this section shall be instituted by filing, in the manner and form prescribed by the rules of the board, a notice of application with the Refugee Division.

(5) Where a notice of application is filed with the Refugee Division pursuant to subsection (4), the Minister shall forthwith send a copy of the notice to the person who is the subject of the application.

By its terms this provision can only apply to a person "who was determined . . . to be a Convention refugee", that is to say after there has been an initial recognition of refugee status by the Refugee Division; it logically cannot come into play at the credible basis hearing which necessarily must be prior to any such recognition.

In addition, since subsection 67(1)³ [as am. *idem*] gives exclusive jurisdiction over such questions to the Refugee Division, it follows, in the applicant's submission, that the credible basis tribunal can have no authority to deal with the question of cessation at all, or even to consider its possible application.

I would note in passing that it is a logical consequence, if the applicant's argument is correct, that not only is the credible basis tribunal without jurisdiction in questions of cessation of refugee status, but the same must also be true of the Refugee Division itself when it is sitting to determine an initial claim to refugee status under section 69.1 [as enacted *idem*].

After giving the matter the most careful consideration of which I am capable, I have come to the conclusion that the application must fail.

The jurisdiction of the credible basis tribunal is set out in subsection 46.01(6) [as enacted *idem*, s. 14]:

³ 67. (1) The Refugee Division has, in respect of proceedings under sections 69.1 and 69.2, sole and exclusive jurisdiction to hear and determine all questions of law and fact, including questions of jurisdiction.

est convaincu qu'il existe des éléments de preuve qui, portés à la connaissance de la section du statut, auraient pu modifier la décision.

(4) Les avis mentionnés dans le présent article sont déposés auprès de la section du statut selon les modalités fixées par les règles de la Commission.

(5) Le ministre envoie sans délai un double de l'avis déposé aux termes du paragraphe (4) à l'intéressé.

De par sa formulation, cette disposition ne peut s'appliquer qu'à une personne «qui s'est vu reconnaître ce statut (de réfugié au sens de la Convention)», c'est-à-dire après qu'il y a eu une reconnaissance initiale du statut de réfugié de la part de la section du statut; logiquement, elle ne saurait entrer en jeu à l'audience portant sur le minimum de fondement qui doit nécessairement précéder une telle reconnaissance.

En outre, puisque la section du statut tient du paragraphe 67(1)³ [mod. *idem*] une compétence exclusive sur ces questions, il s'ensuit que, selon le requérant, le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement n'est nullement autorisé à se prononcer sur la question de perte de statut, ni même à examiner son application possible.

Je noterais en passant qu'il en découle logiquement que, si l'argument invoqué par le requérant est fondé, non seulement le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement n'a pas compétence sur les questions de perte de statut de réfugié, mais qu'il est en de même pour la section du statut de réfugié elle-même lorsqu'elle siège pour trancher une revendication initiale du statut de réfugié en vertu de l'article 69.1 [édicte, *idem*].

Après avoir examiné la question de la façon la plus attentive possible, je suis parvenu à la conclusion que la demande doit être rejetée.

La compétence du tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement est prévue au paragraphe 46.01(6) [édicte, *idem*, art. 14]:

³ 67. (1) La section du statut a compétence exclusive, en matière de procédures visées aux articles 69.1 et 69.2, pour entendre et juger sur des questions de droit et de fait, y compris des questions de compétence.

46.01 . . .

(6) If the adjudicator or the member of the Refugee Division, after considering the evidence adduced at the inquiry or hearing, including evidence regarding

(a) the record with respect to human rights of the country that the claimant left, or outside of which the claimant remains, by reason of fear of persecution, and

(b) the disposition under this Act or the regulations of claims to be Convention refugees made by other persons who alleged fear of persecution in that country,

is of the opinion that there is any credible or trustworthy evidence on which the Refugee Division might determine the claimant to be a Convention refugee, the adjudicator or member shall determine that the claimant has a credible basis for the claim.

Briefly stated, the duty of the credible basis tribunal is to determine if there is any credible or trustworthy evidence on which the Refugee Division might determine the claimant to be a refugee. If either or both members of the tribunal make such a determination in the claimant's favour, subsection 46.02(2)⁴ [as enacted *idem*] requires them to refer the matter to the Refugee Division which is then empowered by the terms of section 69.1 to conduct a hearing into the claim.

Clearly, the effect of these provisions is to vest the credible basis tribunal with jurisdiction to hear evidence on any question which might be relevant to a hearing conducted by the Refugee Division under the terms of section 69.1.

⁴ 46.02 . . .

(2) Where either the adjudicator or the member of the Refugee Division or both determine that the claimant is eligible to have the claim determined by the Refugee Division and either or both of them determine that the claimant has a credible basis for the claim, they shall give their decision and the reasons therefor as soon as possible after making the determinations and in the presence of the claimant wherever practicable and shall forthwith refer the claim to the Refugee Division, in the manner and form prescribed by the rules of the Board, and, where the matter is before an inquiry, the adjudicator shall take the appropriate action under subsection 32(1), (3) or (4) or section 32.1 with respect to the claimant.

46.01 . . .

(6) L'arbitre ou le membre de la section du statut concluent que la revendication a un minimum de fondement si, après examen des éléments de preuve présentés à l'enquête ou à l'audience, ils estiment qu'il existe des éléments crédibles ou dignes de foi sur lesquels la section du statut peut se fonder pour reconnaître à l'intéressé le statut de réfugié au sens de la Convention. Parmi les éléments présentés, ils tiennent compte notamment des points suivants:

a) les antécédents en matière de respect des droits de la personne du pays que le demandeur a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté;

b) les décisions déjà rendues aux termes de la présente loi ou de ses règlements sur les revendications où était invoquée la crainte de persécution dans ce pays.

d

En bref, le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement est tenu de déterminer s'il existe des éléments crédibles ou dignes de foi sur lesquels la section du statut peut se fonder pour reconnaître à l'intéressé le statut de réfugié. Si l'un ou l'autre des membres du tribunal ou les deux décident en faveur du demandeur, le paragraphe 46.02(2)⁴ [édicte, *idem*] exige d'eux qu'ils défèrent l'affaire à la section du statut qui est alors habilitée par l'article 69.1 à tenir une audience portant sur la revendication.

À l'évidence, ces dispositions ont pour conséquence d'investir le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement du pouvoir d'entendre des éléments de preuve concernant une question qui pourrait se rapporter à une audience

⁴ 46.02 . . .

(2) Si au moins l'un d'eux conclut à la recevabilité de la revendication, et au moins l'un d'eux conclut que celle-ci a un minimum de fondement, l'arbitre et le membre de la section du statut prononcent leur décision, motifs à l'appui, le plus tôt possible, en présence du demandeur si les circonstances le permettent, et défèrent sans délai le cas à la section du statut, selon les modalités prévues par les règles de la Commission. S'il s'agit d'une enquête, l'arbitre prend ensuite les mesures qui s'imposent aux termes des paragraphes 32(1), (3) ou (4) ou de l'article 32.1.

Subsection 69.1(5) reads as follows:

69.1

(5) At the hearing into a claim, the Refugee Division

(a) shall afford the claimant a reasonable opportunity to present evidence, cross-examine witnesses and make representations; and

(b) shall afford the Minister a reasonable opportunity to present evidence and, if the Minister notifies the Refugee Division that the Minister is of the opinion that matters involving section E or F of Article 1 of the Convention or subsection 2(2) of this Act are raised by the claim, to cross-examine witnesses and make representations.

In my view, the terms of paragraph 69.1(5)(b) make it abundantly clear that "matters involving" subsection 2(2) may be "raised" at a hearing conducted under section 69.1.⁵ We are dealing here with a statutory tribunal and the only matters that can be raised at its hearings are those that are within its jurisdiction. There can be no doubt in my mind that it matters involving subsection 2(2) are within the jurisdiction of the Refugee Division on a hearing conducted under section 69.1, as they must be, matters involving subsection 2(3), being the exception to paragraph 2(2)(e), are equally within such jurisdiction.

It follows, in my view, that since the Refugee Division, when conducting a hearing into a claim to refugee status, may hear evidence and consider questions raised by subsection 2(3), the credible basis tribunal, when deciding whether or not there is credible or trustworthy evidence on which the Refugee Division might find in the claimant's favour, is likewise so empowered.

I am strengthened in this conclusion by the fact that it serves to illuminate and explain what would otherwise be an incomprehensible tautology in the definition of the term "Convention refugee" in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1]:

"Convention Refugee" means any person who

⁵ I note that the French text of 69.1(5)(b) points if anything even more strongly in this direction than the English text.

tendue par la section du statut en application de l'article 69.1.

Le paragraphe 69.1(5) est ainsi rédigé:

a 69.1

(5) À l'audience, la section du statut est tenue de donner à l'intéressé et au ministre la possibilité de produire des éléments de preuve, de contre-interroger des témoins et de présenter des observations, ces deux derniers droits n'étant toutefois accordés au ministre que s'il l'informe qu'à son avis, la revendication met en cause la section E ou F de l'article premier de la Convention ou le paragraphe 2(2) de la présente loi.

c

J'estime qu'il ressort très clairement du texte du paragraphe 69.1(5) que le paragraphe 2(2) peut être «mis en cause» à une audience tenue en application de l'article 69.1.⁵ Nous nous trouvons devant un tribunal statutaire, et les seules questions qui puissent être soulevées à ses audiences sont celles qui relèvent de sa compétence. Je suis certain que si les questions mettant en cause le paragraphe 2(2) relèvent de la compétence de la section du statut à l'occasion d'une audience tenue en application de l'article 69.1, comme elles se doivent, les questions mettant en cause le paragraphe 2(3), étant l'exception à l'alinéa 2(2)(e), relèvent également de cette compétence.

f

Il s'ensuit, à mon avis, que puisque la section du statut, lorsqu'elle connaît d'une revendication du statut de réfugié, peut entendre la preuve et examiner les questions soulevées par le paragraphe 2(3), le tribunal chargé d'établir l'existence d'un minimum de fondement, lorsqu'il tranche la question de savoir s'il existe des éléments crédibles ou dignes de foi sur lesquels la section du statut peut se fonder pour se prononcer en faveur du demandeur, peut le faire également.

g

h

Ma conclusion se trouve renforcée par le fait qu'elle sert à éclairer et à expliquer ce qui serait par ailleurs une tautologie incompréhensible dans la définition de «réfugié au sens de la Convention» figurant au paragraphe 2(1) [mod. *idem*, art. 1]:

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

⁵ Je note que le texte français du paragraphe 69.1(5) s'oriente, on peut le dire, même plus fermement dans cette direction que le texte anglais.

i

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

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

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

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

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

At first glance, paragraph (b) of this definition appears to be quite useless and indeed redundant. If a person meets the requirements of paragraph (a), all of which are stated in the present tense, clearly that person does not come within paragraph (b), which by its reference to subsection 2(2) envisages five distinct situations any one of which is clearly the negation of one of the elements of the definition in paragraph (a). By the same token, anyone failing to meet the requirements of paragraph (b) would equally fail to meet the requirements of paragraph (a).

The solution to the conundrum, as it seems to me, must lie in the fact the Parliament intended a consideration of the matters raised in subsection 2(2) (and necessarily of subsection 2(3) as well) to be included in the consideration of whether or not a person meets the requirements of paragraph (a) of the definition. Such an intention is consistent with the placing of subsections 2(2) and 2(3) in the definition section of the Act rather than, as logic would otherwise suggest, in or adjacent to section 69.2 dealing with cessation.

To put the matter another way, subsections 2(2) and 2(3), while at first blush they appear to deal only with the loss of a refugee status which has already been acquired, have in fact been extended by Parliament and incorporated into the definition by means of paragraph (b), so that their consideration forms part of the determination process itself.

There can be no doubt that in so doing Parliament has gone beyond what is required by the terms of the

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

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

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

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

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

À première vue, l'alinéa b) de cette définition semble tout à fait inutile et en fait redondant. Si une personne remplit les exigences de l'alinéa a), toutes ces exigences étant exprimées au temps présent, il est clair que cette personne n'est pas visée par l'alinéa b), qui, par son renvoi au paragraphe 2(2), prévoit cinq cas distincts dont l'un quelconque est à l'évidence la négation de l'un des éléments de la définition figurant à l'alinéa a). De même, quiconque ne remplit pas les exigences de l'alinéa b) ne remplirait pas non plus celles de l'alinéa a).

La solution à cette énigme, à ce que je vois, doit résider dans le fait que le législateur a voulu qu'un examen des questions soulevées au paragraphe 2(2) (et nécessairement du paragraphe 2(3) également) soit compris dans l'examen de la question de savoir si une personne remplit les exigences de l'alinéa a) de la définition. Une telle intention est conforme au placement des paragraphes 2(2) et 2(3) dans l'article de la Loi portant sur la définition plutôt que, comme la logique le laisserait par ailleurs entendre, dans l'article 69.2 portant sur la perte de statut ou dans un article adjacent à celui-ci.

Pour exposer la question d'une autre façon, le législateur a élargi la portée des paragraphes 2(2) et 2(3), bien que, d'emblée, ceux-ci semblent porter uniquement sur la perte du statut de réfugié qui a déjà été acquis, pour les incorporer dans la définition au moyen de l'alinéa b), de sorte que leur examen fasse partie du processus décisionnel lui-même.

Il ne fait pas de doute que, en le faisant, le législateur est allé au-delà de ce qui est exigé par le texte de

Convention. Article 1 C(5) of that document, clearly the inspiration for subsection 2(3) of our Act, in its terms applies only to so-called "statutory" refugees, i.e. those whose status as such had been recognized prior to the date of the Convention. On any reading of subsection 2(3) it must extend to anyone who has been recognized as a refugee at any time, even long after the date of the Convention. It is hardly surprising, therefore, that it should also be read as requiring Canadian authorities to give recognition of refugee status on humanitarian grounds to this special and limited category of persons, i.e. those who have suffered such appalling persecution that their experience alone is a compelling reason not to return them, even though they may no longer have any reason to fear further persecution.

The exceptional circumstances envisaged by subsection 2(3) must surely apply to only a tiny minority of present day claimants. I can think of no reason of principle, and counsel could suggest none, why the success or failure of claims by such persons should depend upon the purely fortuitous circumstance of whether they obtained recognition as a refugee before or after conditions had changed in their country of origin. Indeed an interpretation which produced such a result would appear to me to be both repugnant and irrational. It would also, as noted, render paragraph 69.1(5)(b) quite incomprehensible.

Accordingly, I conclude that the first stage tribunal is entitled to hear and consider evidence of the matters raised by subsection 2(3) and, if it finds such evidence credible and trustworthy, to form the opinion that the Refugee Division might, based on such evidence and all other relevant circumstances, determine the claimant to be a refugee.⁶

I would dismiss the application.

⁶ The tribunal in the present case, in the passage cited above, has used unfortunate and inappropriate wording: "there are . . . compelling reasons". Nothing turns on the error.

la Convention. L'article 1 C(5) de ce document dont, à l'évidence, s'inspire le paragraphe 2(3) de notre Loi, s'applique, de par sa formulation, seulement aux réfugiés «statutaires», c'est-à-dire à ceux dont le statut en tant que tel avait été reconnu antérieurement à la date de la Convention. Quelle que soit l'interprétation du paragraphe 2(3), elle doit s'étendre à quiconque a été reconnu comme réfugié à un moment donné, même bien après la date de la Convention. Il n'est donc guère surprenant que ce paragraphe doive être interprété comme exigeant des autorités canadiennes qu'elles accordent la reconnaissance du statut de réfugié pour des raisons d'ordre humanitaire à cette catégorie spéciale et limitée de personnes, c'est-à-dire ceux qui ont souffert d'une persécution tellement épouvantable que leur seule expérience constitue une raison impérieuse pour ne pas les renvoyer, lors même qu'ils n'auraient plus aucune raison de craindre une nouvelle persécution.

Les circonstances exceptionnelles envisagées par le paragraphe 2(3) doivent certes s'appliquer uniquement à une petite minorité de demandeurs actuels. Je ne vois aucune raison de principe, et l'avocat n'en a pu proposer aucune, pour laquelle le succès ou l'échec des demandes de ces personnes devrait dépendre seulement du fait purement fortuit de savoir si elles ont obtenu la reconnaissance du statut de réfugié avant ou après le changement de la situation dans leur pays d'origine. En fait, une interprétation qui produisait un tel résultat me semblerait à la fois répugnante et absurde. Elle rendrait également, ainsi qu'il a été noté, l'alinéa 69.1(5)b) tout à fait incompréhensible.

En conséquence, je conclus que le tribunal d'accès est en droit d'entendre et d'examiner la preuve des questions mises en cause par le paragraphe 2(3) et, s'il conclut que ces éléments de preuve sont crédibles et dignes de foi, d'estimer que la section du statut peut se fonder sur ces éléments et sur tous les autres faits pertinents pour reconnaître à l'intéressé le statut de réfugié⁶.

Je rejeterais la demande.

⁶ Le tribunal en l'espèce a, dans le passage précité, utilisé de façon regrettable et inopportune la formulation [TRADUCTION] «il existe . . . des raisons impérieuses». Rien ne porte sur cette erreur.

* * *

* * *

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

DESJARDINS J.A.: The definition of a "Convention refugee" contained in paragraph 2(1)(a) of the *Immigration Act*⁷ is in the following form:

2. (1) In this Act,

"Convention refugee" means any person who

(a) by reason of a well-founded fear

(i) . . .

(ii) . . . and

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

but does not include

Contrary to the position taken by the applicant, I am of the view that paragraph 2(1)(b), added in the 1988 amendments, is an integral part of the definition of a Convention refugee and that the claimant must meet the requirements of both paragraphs at the time the status is claimed and continuously thereafter, even after the status has been recognized. Further, there is a constant relationship between the cases mentioned in paragraph 2(1)(b) and the requirement of a well-founded fear mentioned in paragraph 2(1)(a) of the definition.

Subsection (2), referred to in paragraph 2(1)(b) of the definition, reads as follows:

(2) A person ceases to be a Convention refugee when

(a) the person voluntarily reavails himself of the protection of the country of the person's nationality;

(b) the person voluntarily reacquires his nationality;

(c) the person acquires a new nationality and enjoys the protection of the country of that new nationality;

(d) the person voluntarily re-establishes himself in the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution; or

(e) the reasons for the person's fear of persecution in the country that the person left, or outside of which the person remained, cease to exist.

⁷ R.S.C., 1985, c. I-2 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28].

Voici les motifs du jugement rendu en français par

^a LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: La définition de «réfugié au sens de la Convention» que l'on retrouve à l'alinéa 2(1)a) de la *Loi sur l'immigration*⁷ est structurée de la manière suivante:

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

«réfugié au sens de la Convention». Toute personne

^c (a) qui, craignant avec raison . . .

(i) . . .

(ii) . . .

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

^d Sont exclues de la présente définition . . .

Contrairement à la position prise par le requérant, j'estime que l'alinéa 2(1)b), ajouté lors des amendements de 1988, fait partie intégrante de la définition de réfugié au sens de la Convention et que le revendicateur doit satisfaire aux exigences des deux alinéas au moment de la revendication du statut et tout au long par la suite, même après que le statut lui a été reconnu. Il existe de plus un rapport constant entre les cas prévus à l'alinéa 2(1)b) et l'exigence d'une crainte bien fondée prévue à l'alinéa 2(1)a) de la définition.

^e Le paragraphe (2) auquel fait référence l'alinéa 2(1)b) de la définition se lit en effet comme suit:

(2) Une personne perd le statut de réfugié au sens de la Convention dans les cas où:

^h a) elle se réclame de nouveau et volontairement de la protection du pays dont elle a la nationalité;

b) elle recouvre volontairement sa nationalité;

c) elle acquiert une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays de sa nouvelle nationalité;

ⁱ d) elle retourne volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;

e) les raisons qui lui faisaient craindre d'être persécutée dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée ont cessé d'exister.

⁷ L.R.C. 1985, ch. I-2 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28].

Each of the first four paragraphs of subsection (2), namely paragraphs (a), (b), (c) and (d), presupposes the case of an individual who does something contradictory to the idea of a Convention refugee, such as voluntarily again claiming the protection of the country of his nationality; voluntarily recovering such nationality; acquiring a new nationality and enjoying the protection of the country of his new nationality; or voluntarily returning to settle in the country he has left or outside of which he remained for fear of persecution. An individual could then never claim that his fear was well-founded. He has clearly ceased to be a Convention refugee, first because he no longer meets the requirements of paragraph 2(1)(b), and at the same time, does not meet the requirements of paragraph 2(1)(a).

In the case of paragraph 2(2)(e), there is no longer any question of an act done by the claimant which conflicts with the idea of a well-founded fear. What is at issue is changes which have occurred in the country of origin so that the reasons for his fear have ceased. The claimant no longer meets the requirements of paragraph 2(1)(b) of the definition. His fear is clearly no longer valid under paragraph 2(1)(a).

This is what makes subsection (2) redundant in terms of paragraph 2(1)(a) of the definition.

This is when subsection (3) of section 2, which is an exception to paragraph 2(2)(e), applies.

(3) A person does not cease to be a Convention refugee by virtue of paragraph 2(2)(e) if the person establishes that there are compelling reasons arising out of any previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution. [Emphasis added.]

Subsection (3) creates a justification which excludes the application of paragraph 2(2)(e). Does this result have an impact on paragraph 2(1)(a) of the definition? Can it be said that, although a person may satisfy paragraph 2(1)(b), he does not meet the requirements of paragraph 2(1)(a) because his fear of persecution is no longer objectively valid as a result of changes taking place in his country?

To answer this question in the affirmative without more would amount to saying that a claimant could never rely on subsection 2(3) of the Act at the first level, and so could not do so at the second level in an

Chacun des quatre premiers alinéas du paragraphe 2, soit les alinéas a), b), c) et d), suppose le cas d'une personne qui pose un geste contradictoire à la notion de réfugié au sens de la Convention; par exemple, se réclamer de nouveau et volontairement de la protection du pays de sa nationalité; ou recouvrer volontairement cette nationalité ou acquérir une nouvelle nationalité et jouir de la protection du pays de sa nouvelle nationalité; ou retourner volontairement s'établir dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté. Une personne, alors, ne pourra jamais prétendre au bien-fondé de sa crainte. Elle a manifestement cessé d'être un réfugié au sens de la Convention d'abord parce qu'elle ne satisfait plus à l'alinéa 2(1)b) et, en même temps, elle ne rencontre pas les exigences de l'alinéa 2(1)a).

Dans le cas de l'alinéa 2(2)e), il n'est plus question d'un geste posé par le revendicateur et qui soit contraire à l'idée d'une crainte bien fondée. Il s'agit de changements survenus dans le pays d'origine qui font cesser ses raisons de craindre. Le revendicateur ne rencontre plus l'exigence de l'alinéa 2(1)b) de la définition. Sa crainte n'est manifestement plus fondée selon l'alinéa 2(1)a).

C'est ce qui fait dire que le paragraphe (2) est redondant vis-à-vis l'alinéa 2(1)a) de la définition.

C'est alors qu'intervient le paragraphe (3) de l'article 2 qui constitue une exception à l'alinéa 2(2)e).

(3) Une personne ne perd pas le statut de réfugié pour le motif visé à l'alinéa (2)e) si elle établit qu'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée. [Je souligne.]

Le paragraphe (3) crée une justification qui écarte l'application de l'alinéa 2(2)e). Ce résultat a-t-il un impact sur l'alinéa 2(1)a) de la définition? Peut-on affirmer que, malgré qu'une personne satisfasse alors à l'alinéa 2(1)b), elle ne satisfait pas à l'alinéa 2(1)a) parce que sa crainte de persécution n'est plus objectivement fondée suite aux changements survenus dans son pays?

Répondre affirmativement à cette question, sans plus, équivaut à dire qu'un revendicateur ne pourra jamais invoquer le paragraphe 2(3) de la Loi au premier niveau et, par conséquent, non plus au deuxième

inquiry made pursuant to section 69.1. Subsection 2(3) could in that case only be relied on before the Refugee Division in an inquiry to terminate refugee status under subsection 69.2(2) of the Act.

I think such a result would be contrary to the intention of Parliament.

According to the explanatory notes accompanying Bill C-55, amending the *Immigration Act, 1976*,⁸ subsections 2(2) and (3) were added to the definition of a Convention refugee in order to “bring the definition into conformity with the United Nations Convention relating to the Status of Refugees”. The intention was therefore undoubtedly to enable “statutory” refugees⁹ to claim refugee status. Such persons clearly do not meet the requirements of paragraph 2(1)(a). As it did not add the limitations mentioned in paragraph 1 of Section A of Article One of the Convention, the Parliament of Canada necessarily had to extend the application of the Convention to all persons in so-called special circumstances.

⁸ Second Session, Thirty-Third Parliament, 35-36 Eliz. II, 1986-87, House of Commons of Canada, First Reading on May 5, 1987.

⁹ Those mentioned in paragraph 1 of Section A of Article One of the Convention, which states:

A. For the purposes of the present Convention, the term “refugee” shall apply to any person who:

(1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization

In the *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, September 1979, at p. 31, there is the following explanation:

The exception . . . reflects a more general humanitarian principle, which could also be applied to refugees other than statutory refugees. It is frequently recognized that a person who—or whose family—has suffered under atrocious forms of persecution should not be expected to repatriate. Even though there may have been a change of régime in his country, this may not always produce a complete change in the attitude of the population, nor, in view of his past experiences, in the mind of the refugee.

niveau dans le cadre de l'enquête menée selon l'article 69.1. Le paragraphe 2(3) ne pourra alors être invoqué que devant la section du statut dans le cadre d'une enquête pour cessation du statut de réfugié a selon le paragraphe 69.2(2) de la Loi.

Ce résultat me paraît contraire à l'intention du Parlement.

b Selon les notes explicatives accompagnant le projet de loi C-55 modifiant la *Loi sur l'immigration de 1976*, les paragraphes 2(2) et (3) ont été ajoutés à la définition de réfugié au sens de la Convention afin de «faire mieux coïncider celle-ci avec la Convention des Nations Unies relative aux réfugiés». L'intention était donc sans aucun doute de permettre aux réfugiés «dits statutaires»⁹ de réclamer le statut de réfugié. Or, ces personnes ne rencontrent manifestement pas les exigences de l'alinéa 2(1)a). N'ayant pas ajouté les limites prévues au paragraphe 1 de la section A de l'article premier de la Convention, le Parlement canadien a, de plus, forcément étendu l'application de la Convention à toutes les personnes dites dans des circonstances spéciales.

⁸ Deuxième session, trente-troisième législature, 35-36 Elizabeth II, 1986-87, Chambre des communes du Canada, première lecture le 5 mai 1987.

⁹ Il s'agit de ceux mentionnés au paragraphe 1 de la section A de l'article premier de la Convention, lequel déclare:

A. Aux fins de la présente Convention, le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne:

1) Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés.

Dans le *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*, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève, septembre 1979 à la p. 34, on retrouve l'explication suivante:

. . . l'exception procède d'un principe humanitaire assez général qui peut également être appliqué à des réfugiés autres que les réfugiés statutaires. Il est fréquemment admis que l'on ne saurait s'attendre qu'une personne qui a été victime—ou dont la famille a été victime—de formes atroces de persécution accepte le rapatriement. Même s'il y a eu un changement de régime dans le pays, cela n'a pas nécessairement entraîné un changement complet dans l'attitude de la population ni, compte tenu de son expérience passée, dans les dispositions d'esprit du réfugié.

Parliament's intent was to recognize that such persons could claim refugee status despite not meeting the requirements of paragraph 2(1)(a). Their claim could only be made at the first level. The Act accordingly recognizes that if there are special circumstances a claim is valid even though there is no longer an objective basis for the fear of persecution itself.

I cannot otherwise explain the drafting problem that is apparent in the definition.

The rest is a question of evidence that each decision-making level, the first and second, must apply according to the jurisdiction conferred on it.¹⁰

The tribunal in the case at bar has made its decision. It is up to the Minister, if he wishes to challenge this decision before the Refugee Division, to follow procedure laid down in subsection 69.1(5).

I would dispose of this case as Hugessen J.A. suggests.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.A. (*dissenting*): This section 28 application raises but one question: under the *Immigration Act*, may a foreigner, who has no longer any ground to fear persecution in his country but who refuses to return there by reason of the persecution that he suffered in the past, be determined to be a Convention refugee?

In order to understand that question, one must have in mind the definition of the phrase "Convention refugee" found in subsection 2(1) of the *Immigration Act* as well as the provisions concerning the loss of Convention refugee status contained in subsections 2(2) and (3):

2. (1) In this Act,

"Convention refugee" means any person who

¹⁰ *Leung v. Canada (Minister of Employment & Immigration)* (1990), 74 D.L.R. (4th) 313 (F.C.A.).

L'intention du législateur est de reconnaître que ces personnes puissent réclamer le statut de réfugié en dépit du fait qu'elles ne rencontrent pas les exigences de l'alinéa 2(1)a). Leur réclamation ne peut être formulée qu'au premier niveau. La Loi reconnaît donc que s'il existe des circonstances spéciales, une revendication est bien fondée, même si la crainte de persécution elle-même n'est plus objectivement fondée.

Je ne puis expliquer autrement la difficulté de rédaction qui apparaît dans la définition.

Le reste est une question de preuve que chaque palier décisionnel, le premier et le second niveau, a charge d'appliquer selon la juridiction qui lui est dévolue¹⁰.

Le tribunal en l'espèce a bien décidé. Il appartient au ministre, s'il veut contester cette décision devant la section du statut, de suivre la procédure prévue au paragraphe 69.1(5).

Je disposerais de cette affaire tel que le suggère le juge Hugessen.

* * *

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE PRATTE, J.C.A. (*dissent*): Ce pourvoi ne soulève qu'une question: la *Loi sur l'immigration* permet-elle que l'on reconnaisse le statut de réfugié au sens de la Convention à un étranger qui n'a plus aucun motif de craindre d'être persécuté dans son pays mais qui refuse néanmoins d'y retourner à cause des persécutions qu'il y a subies dans le passé?

Pour comprendre cette question, il faut avoir à l'esprit la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» que donne le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration* ainsi que les dispositions relatives à la perte du statut de réfugié que contiennent les paragraphes 2(2) et (3):

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

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

¹⁰ *Leung c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1990), 74 D.L.R. (4th) 313 (C.A.F.).

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

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

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

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

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

(2) A person ceases to be a Convention refugee when

(a) the person voluntarily reavails himself of the protection of the country of the person's nationality;

(b) the person voluntarily reacquires his nationality;

(c) the person acquires a new nationality and enjoys the protection of the country of that new nationality;

(d) the person voluntarily re-establishes himself in the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution; or

(e) the reasons for the person's fear of persecution in the country that the person left, or outside of which the person remained, cease to exist.

(3) A person does not cease to be a Convention refugee by virtue of paragraph (2)(e) if the person establishes that there are compelling reasons arising out of any previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country that the person left, or outside of which the person remained, by reason of fear of persecution.

The respondent is a citizen of Poland. She left her country in 1986, lived in England and finally came to Canada on February 26, 1988. She immediately indicated her intention to claim Convention refugee status but it is only on April 12, 1991, that she appeared before the adjudicator and the member of the Refugee Division who were to determine whether she had a credible basis for her claim. At the conclusion of their inquiry, the adjudicator and the member of the Refugee Division determined that there was no credible evidence showing that the respondent might be persecuted if she were to return to Poland. They nevertheless decided that she had a credible basis for her claim because, as the evidence disclosed that she had been persecuted by the Polish authorities before

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

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

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

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

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

(2) Une personne perd le statut de réfugié au sens de la Convention dans les cas où:

a) elle se réclame de nouveau et volontairement de la protection du pays dont elle a la nationalité;

b) elle recouvre volontairement sa nationalité;

c) elle acquiert une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays de sa nouvelle nationalité;

d) elle retourne volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;

e) les raisons qui lui faisaient craindre d'être persécutée dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée ont cessé d'exister.

(3) Une personne ne perd pas le statut de réfugié pour le motif visé à l'alinéa (2)e) si elle établit qu'il existe des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures de refuser de se réclamer de la protection du pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée.

L'intimée est polonaise. Elle a quitté la Pologne en 1986, a vécu en Angleterre et ensuite est arrivée au Canada le 26 février 1988. Elle a aussitôt manifesté son intention de revendiquer le statut de réfugié, mais ce n'est que le 12 avril 1991 qu'elle comparut devant l'arbitre et le membre de la section du statut de réfugié chargés de décider si sa revendication avait un minimum de fondement. Au terme de leur enquête, l'arbitre et le membre conclurent qu'il n'existait aucune preuve crédible que l'intimée risquerait d'être persécutée si elle retournait en Pologne. Malgré cela, cependant, ils jugèrent que sa revendication avait un minimum de fondement parce que, comme la preuve révélait que l'intimée avait été persécutée par les autorités polonaises avant 1985, on pouvait croire

1985, it was not unreasonable to think that this persecution had been serious enough to justify her to refuse to avail herself of the protection of her country. On that point, the adjudicator and the member of the Refugee Division expressed themselves as follows:

However, in view of the evidence of your having been beaten by Polish secret police, during an interrogation to which you were convoked, which resulted in lasting injury to your kidneys, we refer to section 2, sub 3 of the Immigration Act of Canada, in concluding that there are, in your case, compelling reasons for your refusing to avail yourself of the protection of Poland. The Federal Court of Appeal decision in Paszowska (F.C.A., A-724-90, 16 April 1991) is clear authority for the jurisdiction of the first level tribunal to examine change of circumstances in the claimant's country of origin. Hugessen, J.A., speaking for the court, points to subsection 2, 3 of the Act, in mentioning that the special circumstances referred to in that section are an exception to the general rule that credible basis cannot be found where it would no longer be reasonable for the claimant to fear persecution there. The brutality of the Polish secret police which you experienced in 1983 constitutes, in our view, such "special circumstances".

We conclude that your claim has a credible basis. Consequently, your claim will be referred for a full hearing before the Refugee Division.

The adjudicator and the member of the Refugee Division had to determine, pursuant to subsection 46.01(6), whether there was any credible basis on which the Refugee Division might determine the respondent to be a Convention refugee. In order to determine, as they did, that the respondent had a credible basis for her claim, they obviously had to form the opinion that the evidence before them might allow the Refugee Division to find that the respondent answered the definition of the phrase Convention refugee found in subsection 2(1). As I understand their decision, they thought that the respondent might meet the conditions prescribed in paragraph (a) of the definition because, when she arrived in Canada, she had reasonable grounds for fearing to be persecuted if she returned to Poland, and that she might also meet the conditions prescribed in paragraph (b) because it was not unreasonable to think that, in the circumstances, she might invoke subsection 2(3) and claim that, since her arrival here, she had never ceased to be a refugee.

que cette persécution la justifiait de ne pas vouloir se réclamer de la protection de son pays. Sur ce point, l'arbitre et le membre de la section du statut s'exprimèrent comme suit:

[TRADUCTION] Toutefois, étant donné la preuve que vous avez été battue par la police secrète polonaise au cours d'un interrogatoire auquel vous avez été convoquée, ce qui a causé des lésions permanentes à vos reins, nous nous référons à l'article 2, paragraphe 3 de la Loi sur l'immigration du Canada pour conclure qu'il existe, dans votre cas, des raisons impérieuses vous permettant de refuser de vous réclamer de la protection de la Pologne. La décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Paszowska (C.A.F., A-724-90, le 16 avril 1991) appuie indéniablement la compétence du tribunal d'accès en matière d'examen du changement de circonstances dans le pays d'origine du demandeur de statut. En s'exprimant au nom de la Cour, le juge Hugessen renvoie au paragraphe 2(3) de la Loi pour souligner que les circonstances spéciales dont il est question dans cet article constituent une exception à la règle générale selon laquelle la revendication du demandeur saurait avoir un minimum de fondement lorsqu'il n'est plus raisonnable pour lui de craindre d'être persécuté. La brutalité de la police secrète polonaise dont vous avez été victime en 1983 constitue, à notre avis, une de ces «circonstances spéciales».

Nous concluons que votre revendication a un minimum de fondement. En conséquence, votre revendication sera déferée au second palier d'audience, c'est-à-dire à la section du statut de réfugié.

L'arbitre et le membre de la section du statut devaient juger, comme l'indique le paragraphe 46.01(6), s'il existait dans la preuve qui leur avait été présentée des éléments dignes de foi qui pourraient permettre à la section du statut de reconnaître à l'intimée le statut de réfugié au sens de la Convention. Leur décision suppose donc qu'ils estimaient que la preuve qui leur avait été présentée aurait pu permettre à la section du statut de conclure que l'intimée répondait à la définition que donne le paragraphe 2(1) de l'expression «réfugié au sens de la Convention». Et il semble que, à leurs yeux, l'intimée pouvait satisfaire aux conditions prévues à l'alinéa a) de cette définition puisque, lors de son arrivée au Canada, elle avait de justes motifs de craindre d'être persécutée à cause de ses opinions politiques si elle retournait chez elle, et qu'elle pouvait aussi satisfaire aux conditions prévues à l'alinéa b) puisque le paragraphe 2(3) permettait de croire qu'elle n'avait pas perdu depuis son arrivée ici le statut de réfugié qui était le sien à ce moment-là.

Counsel for the applicant attacked that decision on the main ground that, in her view, contrary to what the adjudicator and the member of the Refugee Division had assumed, paragraph (b) of the definition and subsections 2(2) and (3) refer only to persons that have been determined to be Convention refugees and subsequently lost that status. As it is common ground that the respondent was never determined to be a Convention refugee, it follows, according to counsel's argument, that the respondent could not take advantage of subsection 2(3).

This reasoning is, in my view, based on a wrong premise, namely, that paragraph (b) of the definition and subsections 2(2) and (3) apply only to those who have been determined to be Convention refugees. If it were so, paragraph (b) of the definition would make no sense at all. The sole purpose of the definition is to enable the authorities to dispose of Convention refugee claims. But, clearly, a person cannot have the status of recognized Convention refugee before having been recognized as a refugee; moreover, under subsection 46.01(1), a person who has been determined to be a Convention refugee is not eligible to make a refugee claim.

In fact, if paragraph (b) was added to the definition of Convention refugee in 1988, it is merely because it was thought useful to insist on the idea already expressed in paragraph (a) that a person must, in order to be recognized as a refugee, have, at the time his claim is considered, good grounds to fear persecution in his country. Knowing that the existence of such reasonable grounds must necessarily be inferred from past events, Parliament wished to stress, by adding paragraph (b) to the definition, that the facts mentioned in subsection 2(2), not only made a recognized refugee lose his status, but were also a bar to the recognition of a person as a Convention refugee.¹¹

¹¹ Grahl-Madsen expressed the same idea in the following terms:

"If a person falls under a cessation clause before he has been formally recognized as a refugee, this has been considered a bar to his recognition . . .". Grahl-Madsen, *Atle, The Status of Refugees in International Law*, at p. 370 (1966), cited by James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, at p. 190, footnote 10.

L'avocate du requérant s'en est prise à cette décision au motif principal que, contrairement à ce qu'on suppose l'arbitre et le membre de la section du statut, l'alinéa b) de la définition et les paragraphes 2(2) et (3) ne concerneraient que les personnes dont le statut de réfugié a déjà été reconnu en vertu de la loi. Comme il est constant que l'intimée n'a jamais bénéficié de pareille reconnaissance, il s'ensuivrait, suivant cet argument, que l'intimée ne pouvait tirer avantage du paragraphe 2(3).

Ce raisonnement me semble fondé sur une fausse prémisse, savoir, que l'alinéa b) de la définition et les paragraphes 2(2) et (3) ne concernent que ceux à qui le statut de réfugié a été officiellement reconnu. Si tel était le cas, la présence de l'alinéa b) dans la définition serait inexplicable. En effet, la seule utilité de cette définition est de permettre de statuer sur les revendications faites par ceux qui prétendent être des réfugiés au sens de la Convention. Or, d'une part, on ne peut perdre le statut de réfugié «reconnu» avant de l'avoir obtenu et, d'autre part, celui à qui on a reconnu le statut de réfugié est, suivant le paragraphe 46.01(1), irrecevable à le revendiquer de nouveau.

Si le législateur a cru bon d'ajouter l'alinéa b) à la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» en 1988, c'est parce qu'il voulait appuyer davantage sur l'idée qu'énonce déjà l'alinéa a) qu'une personne doit, pour se voir reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention, avoir au moment où on statue sur sa revendication de justes motifs de craindre d'être persécutée si elle retourne chez elle. Conscient que l'existence de ces justes motifs de crainte doit nécessairement s'inférer de faits passés, le Parlement a cru utile de souligner, en ajoutant l'alinéa b) à la définition, que les faits mentionnés au paragraphe 2(2), non seulement faisaient perdre le statut de réfugié reconnu, mais faisaient obstacle à la reconnaissance de ce statut¹¹.

¹¹ Grahl-Madsen exprimait la même idée:

[TRADUCTION] «Le fait qu'une personne soit visée par une clause de cessation avant d'être officiellement reconnue en tant que réfugiée, a été considéré comme un obstacle à sa reconnaissance . . .» Grahl-Madsen, *Atle., The Status of Refugees in International Law*, à la p. 370 (1966), cité par James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, à la p. 190, note 10.

This is not to say that the decision under attack is above criticism. It is indeed based on a very serious error. Indeed, the decision assumes that a person who meets the conditions provided for in paragraph (b) of the definition may be determined to be a refugee even if he does not meet the conditions prescribed in paragraph (a). A mere reading of the definition contained in subsection 2(1) shows that, in order to be a Convention refugee, one must meet all the conditions provided for in that definition. As it was obvious to the adjudicator and the Refugee Division member that the respondent did not meet the conditions prescribed in paragraph (a) of the definition since she manifestly no longer had any reason to fear persecution, it followed, in my view, that she might not be found to meet the requirements of the definition even though she met the conditions prescribed in paragraph (b).

I would allow the application, set aside the decision under attack and refer the matter back in order that it be decided on the basis that, under the *Immigration Act*, a foreigner who no longer has any reason to fear persecution in his country may not be determined to be a Convention refugee for the sole reason that the persecution that he suffered in the past in his country justifies his refusal to avail himself of the protection of that country.

Ce n'est pas à dire que la décision attaquée soit à l'abri de toute critique. Elle est en effet fondée sur une erreur très grave. Cette erreur, c'est d'avoir cru qu'une personne peut se voir reconnaître le statut de réfugié au seul motif qu'elle satisfait aux conditions prescrites par l'alinéa b) de la définition sans égard au fait qu'elle ne satisfait pas aux conditions prévues à l'alinéa a). Il suffit de lire la définition du paragraphe 2(1) pour constater qu'un réfugié au sens de la Convention doit nécessairement satisfaire à toutes les conditions prévues dans la définition. L'intimée, suivant les constatations de l'arbitre et du membre de la section du statut, ne satisfaisait manifestement pas aux conditions prescrites par l'alinéa a) de la définition puisqu'elle n'avait plus aucun motif de craindre la persécution. Il s'ensuit, à mon sens, qu'elle ne pouvait répondre aux exigences de la définition, même si, par ailleurs, elle pouvait satisfaire aux conditions prescrites par l'alinéa b).

Je ferais droit à la demande, je casserais la décision attaquée et je renverrais l'affaire pour qu'elle soit décidée de nouveau en tenant pour acquis que la *Loi sur l'immigration* ne permet pas qu'on reconnaisse le statut de réfugié au sens de la Convention à l'étranger qui n'a plus de raison de craindre d'être persécuté dans son pays, pour le seul motif que la persécution dont il a souffert dans le passé le justifie de refuser de se réclamer de la protection de ce pays.