

IMM-2919-15  
2016 FC 152

IMM-2919-15  
2016 CF 152

**Gjon Rrotaj, Elvana Rrotaj, Samuele Rrotaj, Joana Rrotaj** (*Applicants*)

**Gjon Rrotaj, Elvana Rrotaj, Samuele Rrotaj, Joana Rrotaj** (*demandeurs*)

v.

c.

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

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

**INDEXED AS: RROTAJ v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)**

**RÉPERTORIÉ : RROTAJ c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)**

Federal Court, Diner J.—Toronto, January 11; Ottawa, February 8, 2016.

Cour fédérale, juge Diner—Toronto, 11 janvier; Ottawa, 8 février 2016.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division decision finding applicants excluded under United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Art. 1E as referenced in Immigration and Refugee Protection Act, ss. 2, 98 — Applicants therefore precluded from status as Convention refugees under Act, s. 96 or persons in need of protection under s. 97 — Seeking order declaring them Convention refugees or persons in need of protection or order remitting matter to Board for redetermination — Principal applicant, spouse thereof, Albanian but residing in Italy as permanent residents before arriving in Canada — Applicants excluded because Board determining that applicants possessing valid permesso di soggiorno illimitata cards (PSI Cards): equivalent of European Commission Residence Permit for Long-term residents — Board concluding that PSI Cards conferring on applicants right of return to Italy — Board also finding applicants having adequate state protection available in Italy — Applicants arguing that Board unreasonably excluding them since applicants lacking certain rights available to Italian citizens, including right to enter Italy — Whether Board erring in excluding applicants on basis of right of return to Italy; whether Board erring in finding that applicants having substantially similar status to Italian nationals (including “unlimited” protection against deportation) — Board applying correct test herein in determining whether applicants having substantially same rights as Italian nationals, including interpretation that protection against deportation need not be absolute — Only where inherent vulnerability or transience to applicant’s status existing will Art. 1E exclusion not apply — Art. 1E not stating that excluded claimants must become nationals in true legal sense but need only have rights, obligations “attached to nationality” — Board’s conclusions also reasonable — Applicants not*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d’une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié a conclu que les demandeurs étaient exclus au titre de la section E de l’article premier de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, tel qu’il est mentionné dans les art. 2 et 98 de la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés — Par conséquent, les demandeurs se sont vu refuser le statut de réfugié au sens de la Convention au titre de l’art. 96 de la Loi ou le statut de personne à protéger au titre de l’art. 97 — Les demandeurs ont sollicité une ordonnance déclarant qu’ils sont des réfugiés au sens de la Convention ou qu’ils sont des personnes à protéger ou, à titre subsidiaire, une ordonnance renvoyant l’affaire à la Commission pour nouvel examen — Le demandeur principal et son épouse sont citoyens de l’Albanie, mais ils ont habité en Italie à titre de résidents permanents avant d’arriver au Canada — Ils ont été exclus, la Commission ayant déterminé qu’ils possédaient des cartes de séjour permanent (permesso di soggiorno illimitata), l’équivalent du permis pour les résidents à long terme de la Commission européenne — La Commission a conclu que leurs cartes de séjour permanent leur conféraient le droit de retourner en Italie — Elle a également conclu que l’État leur offrait une protection adéquate — Les demandeurs ont soutenu que la Commission les a exclus de manière déraisonnable puisqu’ils ne bénéficiaient pas de certains des droits qui reviennent aux citoyens italiens, notamment du droit d’entrer en Italie — Il s’agissait de déterminer si la Commission a commis une erreur en excluant les demandeurs en raison du droit au retour en Italie et en concluant que leur statut était essentiellement semblable à celui des citoyens italiens (y compris en ce qui concerne la « pleine » protection contre l’expulsion) — En l’espèce, la Commission a appliqué le bon critère pour déterminer si les demandeurs bénéficiaient*

*providing any evidence to meet burden to demonstrate having lost status in Italy — Law not requiring parity between citizens, permanent residents — Evidence in present case showing that applicants meeting key case law criteria — Applicants having status substantially similar to that of Italian nationals; therefore open to Board to reach conclusions it did — Board's protection findings vis-à-vis Italy also reasonable — Question certified as to applicability of Art. 1E where claimant's third country residency status subject to revocation — Application dismissed.*

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board finding the applicants to be excluded under Article 1E of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* (Refugee Convention) as referenced in sections 2 and 98 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicants were therefore precluded from status as Convention refugees under section 96 of the Act or persons in need of protection under section 97. They were seeking an order declaring that they are Convention refugees or persons in need of protection or, in the alternative, an order remitting the matter to the Board for redetermination.

The principal applicant and his spouse are citizens of Albania but before arriving in Canada they resided in Italy as permanent residents, a status they held since 2001. Their two children were born in Italy and have held permanent resident status in Italy since their birth. While the Board found the applicants credible regarding the incidents they stated took place in Albania, they were excluded from protection under Article 1E of the Refugee Convention because the Board determined that the applicants possessed valid *permesso di soggiorno illimitata* cards (PSI Cards) – the equivalent of a European Commission Residence Permit for Long-term residents – which confer all the rights and social benefits of permanent residence in Italy. Although the Board noted that this permit could be revoked on certain grounds, the

*de droits essentiellement semblables à ceux des ressortissants italiens, notamment dans son interprétation selon laquelle la protection contre l'expulsion ne doit pas être absolue — Il n'y a que dans les cas où le statut est vulnérable ou temporaire que l'exclusion ne s'applique pas — La section E de l'article premier de la Convention n'indique pas que les demandeurs exclus doivent devenir des ressortissants au sens légal véritable; ils doivent seulement avoir les droits et obligations « rattachés à la nationalité » — Les conclusions de la Commission étaient également raisonnables — Les demandeurs n'ont fourni aucun élément de preuve pour s'acquitter de leur fardeau de démontrer qu'ils avaient perdu leur statut en Italie — La loi n'exige pas la parité entre les citoyens et les résidents permanents — Les éléments de preuve en l'espèce démontraient plutôt que les demandeurs satisfaisaient au critère clé énoncé dans la jurisprudence — Les demandeurs avaient un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants italiens; la conclusion tirée par la Commission était donc raisonnable — Les conclusions de la Commission relativement à la protection offerte par l'Italie étaient également raisonnables — La question de savoir si la section E de l'article premier de la Convention s'applique si le statut de résident du demandeur dans le pays tiers peut risquer d'être révoqué a été certifiée — Demande rejetée.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a conclu que les demandeurs étaient exclus au titre de la section E de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* (la Convention), tel qu'il est mentionné dans les articles 2 et 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Par conséquent, les demandeurs se sont vu refuser le statut de réfugié au sens de la Convention au titre de l'article 96 de la Loi ou le statut de personne à protéger au titre de l'article 97. Les demandeurs ont sollicité une ordonnance déclarant qu'ils sont des réfugiés au sens de la Convention ou qu'ils sont des personnes à protéger ou, à titre subsidiaire, une ordonnance renvoyant l'affaire à la Commission pour nouvel examen.

Le demandeur principal et son épouse sont citoyens de l'Albanie, mais avant leur arrivée au Canada, ils ont habité en Italie à titre de résidents permanents, statut qu'ils avaient obtenu en 2001. Leurs deux enfants sont nés en Italie et possèdent le statut de résidents permanents du pays depuis leur naissance. Bien que la Commission ait jugé les demandeurs crédibles en ce qui concerne les incidents qui se sont produits en Albanie, ils ont été exclus de l'application de la section E de l'article premier de la Convention, la Commission ayant déterminé qu'ils possédaient des cartes de séjour permanent (*permesso di soggiorno illimitata*), l'équivalent du permis pour les résidents à long terme de la Commission européenne, qui confèrent tous les droits et les avantages associés à la résidence permanente en Italie. Bien que la Commission ait

applicants did not submit any documentary evidence to suggest their status had actually been revoked. The Board concluded that the applicants' PSI Cards conferred a right of return to Italy. It also acknowledged that the applicants' PSI Cards could be voided but concluded that the applicants could likely return to Italy and thus they were excluded from protection. Finally, regarding the applicants' fear of persecution and future risk in Italy, the Board found that adequate state protection was available. The applicants argued that the Board unreasonably excluded them in that they lacked certain rights available to Italian citizens including, most importantly, the right to enter Italy.

The issues in this case were whether the Board erred in excluding the applicants on the basis of a right of return to Italy and/or whether it erred in finding that they had substantially similar status to Italian nationals (including "unlimited" protection against deportation).

*Held*, the application should be dismissed.

A key question in the exclusion equation under Article 1E of the Refugee Convention is whether the applicant possesses the basic rights associated with nationality. Some of the factors established by case law for determining this are whether the individual has the right to return to the country of residence; the right to work freely without restriction; the right to study; and full access to social services in the country of residence. Another factor, the right of return to the third country of residence for an unlimited period of time, has also been applied in several cases. The Board applied the correct test as articulated in case law examined herein. This included the interpretation that the protection against deportation need not be absolute. Certain conditions may properly limit the applicants' unlimited status, including failing to abide by the conditions of permanent residency. Only where there is an inherent vulnerability or transience to an applicant's status will exclusion not apply. Article 1E does not state that excluded claimants must become nationals in the true legal sense; rather, they need only have rights and obligations "attached to nationality". This should be read to mean "analogous to" the rights and obligations of nationals, which translates generally to permanent residency, the status that has been recognized by case law as satisfying Article 1E.

souligné que ce statut pourrait être révoqué pour certains motifs, les demandeurs n'ont fourni aucun élément de preuve documentaire indiquant que leur statut avait effectivement été révoqué. La Commission a conclu que leurs cartes de séjour permanent leur conféraient le droit de retourner en Italie. Elle a également reconnu que les cartes de séjour permanent des demandeurs pourraient être annulées, mais a conclu que les demandeurs avaient la possibilité de retourner en Italie et les a donc déclarés inadmissibles à la protection. Enfin, en ce qui concerne la crainte des demandeurs de faire l'objet de persécutions ou d'être exposés à des risques en Italie, la Commission a conclu que l'État offrait une protection adéquate. Les demandeurs ont soutenu que la Commission les a exclus de manière déraisonnable puisqu'ils ne bénéficiaient pas de certains des droits qui reviennent aux citoyens italiens, notamment du droit d'entrer en Italie.

En l'espèce, il s'agissait de déterminer si la Commission a commis une erreur en excluant les demandeurs en raison du droit au retour en Italie et en concluant que leur statut était essentiellement semblable à celui des citoyens italiens (y compris en ce qui concerne la « pleine » protection contre l'expulsion).

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

En matière d'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention, la question clé vise à déterminer si un demandeur bénéficie des droits fondamentaux associés à la nationalité. Quelques-uns des critères établis dans la jurisprudence pour trancher cette question consistent à déterminer si une personne a le droit de retourner dans le pays de résidence, le droit de travailler librement sans restrictions, le droit de poursuivre ses études et le plein accès aux services sociaux dans le pays de résidence. Un autre critère, le droit de retourner dans le pays tiers de résidence durant une période illimitée, a également été appliqué dans plusieurs affaires. La Commission a appliqué le bon critère, tel qu'il a été exposé dans la jurisprudence examinée. Cela inclut l'interprétation selon laquelle la protection contre l'expulsion ne doit pas être absolue. Certaines conditions peuvent légitimement avoir des répercussions sur le statut illimité des demandeurs, notamment le non-respect des conditions liées à la résidence permanente. Il n'y a que dans les cas où le statut est vulnérable ou temporaire que l'exclusion ne s'applique pas. La section E de l'article premier de la Convention n'indique pas que les demandeurs exclus doivent devenir des ressortissants au sens légal véritable; ils doivent seulement avoir les droits et obligations « rattachés à la nationalité ». Cela devrait signifier des droits et obligations « semblables » à ceux des ressortissants du pays, c'est-à-dire les droits et obligations généralement associés au statut de résident permanent, lequel statut a été jugé satisfaisant au titre de la section E de l'article premier de la Convention dans la jurisprudence.

The Board's conclusions, based on the evidence submitted, were reasonable. The applicants did not provide any evidence to meet their burden to demonstrate that they had lost status in Italy. The fact that they have been outside the European Union for far more than 12 months did not mean that they had lost their status. The Board addressed this issue and it was not up to the Federal Court to reweigh the evidence. On the issue of whether the Board erred in finding that the applicants' status in Italy was substantially similar to that of nationals, the law does not require parity between citizens and permanent residents. The exclusion article referenced in the Act does not necessitate that claimants must have absolute protection from deportation from the third country. The evidence in this case showed that the applicants held the equivalent of European Commission long-term resident status and, therefore, met the key case law criteria. Under their Italian status, the applicants held the right to work without restrictions, to study, to fully access social services and to return to the country. Furthermore, there was no evidence to suggest that the applicants would face deportation and there were no conditions attached to the applicants' permits due to any inherent vulnerability of their status. It remained within the control of the applicants to abide by the conditions of their status. The test is not whether the person has exactly the same rights as a citizen of the country but whether their status is substantially similar to that of a national. Here, the applicants had status substantially similar to that of Italian nationals and it was therefore open to the Board to reach its conclusion. In this case, it was incumbent on the applicants to bring evidence that they could not renew their status in Italy and/or had lost their right of return but they brought neither. The Board's determination on this point was therefore reasonable.

The Board's protection findings *vis-à-vis* Italy were reasonable as well. The question as to whether Article 1E of the Refugee Convention, as incorporated into the Act, applies if a claimant's third country residency status (including the right to return) is subject to revocation at the discretion of that country's authorities was certified.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, ss. 2, 72(1), 96, 97, 98.

À la lumière des éléments de preuve, les conclusions de la Commission étaient raisonnables. Les demandeurs n'ont fourni aucun élément de preuve pour s'acquitter de leur fardeau de démontrer qu'ils avaient perdu leur statut en Italie. Le fait qu'ils ont séjourné à l'extérieur de l'Union européenne durant beaucoup plus de 12 mois ne signifie pas qu'ils ont perdu leur statut. La Commission a abordé cette question et il n'appartenait pas à la Cour fédérale de réévaluer les éléments de preuve. Quant à la question de savoir si la Commission a commis une erreur en concluant que le statut des demandeurs en Italie était essentiellement semblable à celui des ressortissants de ce pays, la loi n'exige pas la parité entre les citoyens et les résidents permanents. L'article portant sur l'exclusion dont il est fait mention dans la Loi n'exige pas que les demandeurs bénéficient d'une pleine protection contre l'expulsion dans le pays tiers. Les éléments de preuve en l'espèce démontraient plutôt que les demandeurs possédaient l'équivalent d'un statut de résident à long terme de la Commission européenne et qu'ils satisfaisaient donc au critère clé énoncé dans la jurisprudence. Du fait du statut qu'ils possédaient en Italie, les demandeurs avaient le droit de travailler sans restriction, de poursuivre des études, d'accéder aux services sociaux et de retourner au pays. De plus, aucun élément de preuve ni aucune condition rattachée au permis des demandeurs n'indiquaient que ceux-ci risqueraient l'expulsion en raison de la vulnérabilité de leur statut. Il revenait aux demandeurs de se conformer aux conditions inhérentes à leur statut. Le critère à appliquer ne consiste pas à déterminer si la personne a exactement les mêmes droits qu'un citoyen du pays, mais plutôt à déterminer si son statut est essentiellement semblable à celui d'un ressortissant du pays. En l'espèce, les demandeurs avaient un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants italiens; la conclusion tirée par la Commission était donc raisonnable. Dans cette affaire, il revenait également aux demandeurs de démontrer qu'ils ne pouvaient pas renouveler leur statut en Italie ou qu'ils avaient perdu leur droit au retour, ce qu'ils n'ont pas fait. La conclusion de la Commission relativement à cette question était donc raisonnable.

Les conclusions de la Commission relativement à la protection offerte par l'Italie étaient également raisonnables. La question de savoir si la section E de l'article premier de la Convention, incorporée à la Loi, s'applique si le statut de résident du demandeur dans le pays tiers (assorti du droit au retour) peut risquer d'être révoqué à la discrétion des autorités du pays a été certifiée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 2, 72(1), 96, 97, 98.

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

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

## CASES CITED

## APPLIED:

*Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 118, [2011] 4 F.C.R. 3; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Shamlou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 241, 32 Imm. L.R. (2d) 135 (F.C.T.D.); *R. v. Cook*, [1998] 2 S.C.R. 597, (1998), 164 D.L.R. (4th) 1; *Omorogie v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 125; *Tota v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 890.

## DISTINGUISHED:

*Kanesharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 67, 35 Imm. L.R. (2d) 185; *Choezom v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1329, 43 Imm. L.R. (3d) 171; *Hurt v. Minister of Manpower & Immigration*, [1978] 2 F.C. 340 (C.A.); *Mahdi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 86 F.T.R. 307, 26 Imm. L.R. (2d) 311 (F.C.T.D.), affd (1995), 32 Imm. L.R. (2d) 1, 191 N.R. 170 (F.C.A.).

## CONSIDERED:

*Murcia Romero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 506, 54 Imm. L.R. (3d) 291.

## REFERRED TO:

*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, (1998), 160 D.L.R. (4th) 193, amended reasons, [1998] 1 S.C.R. 1222; *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 S.C.R. 593, (1995), 128 D.L.R. (4th) 213; *Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 168, [2014] 4 F.C.R. 290.

## AUTHORS CITED

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

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, art. 1E.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Zeng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CAF 118, [2011] 4 R.C.F. 3; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Shamlou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1537 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *R. c. Cook*, [1998] 2 R.C.S. 597; *Omorogie c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 125; *Tota c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 890.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Kanesharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1278 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Choezom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1329; *Hurt c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340 (C.A.); *Mahdi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1691 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) conf. par [1995] A.C.F. n° 1623 (C.A.) (QL).

## DÉCISION EXAMINÉE :

*Murcia Romero c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 506.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, motifs modifiés, [1998] 1 R.C.S. 1222; *Chan c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 3 R.C.S. 593; *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 168, [2014] 4 R.C.F. 290.

## DOCTRINE CITÉE

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

APPLICATION for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division of the Immigration and Refugee Board finding the applicants to be excluded under Article 1E of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees* as referenced in sections 2 and 98 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a conclu que les demandeurs étaient exclus au titre de la section E de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, tel qu'il est mentionné dans les articles 2 et 98 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

#### APPEARANCES

*Yehuda Levinson* for applicants.  
*Teresa Ramnarine* for respondent.

#### ONT COMPARU

*Yehuda Levinson* pour les demandeurs.  
*Teresa Ramnarine* pour le défendeur.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Levinson & Associates*, Toronto, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Levinson & Associates*, Toronto, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par*

DINER J.:

LE JUGE DINER :

### I. BACKGROUND

[1] The applicants bring this application under subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA) to judicially review a June 4, 2015 decision (Decision) of the Refugee Protection Division [RPD] of the Immigration and Refugee Board (the Board). In its Decision, the Board found the applicants to be excluded under Article 1E of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6 (the Refugee Convention), as referenced in sections 2 and 98 of IRPA. The applicants were therefore precluded from status as Convention refugees under section 96 of IRPA or persons in need of protection under section 97. The applicants seek an order declaring that they are Convention refugees or persons in need of protection, or, in the alternative, an order remitting the matter to the Board for redetermination.

### I. CONTEXTE

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR), à l'encontre d'une décision rendue le 4 juin 2015 (la décision) par la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (la Commission). Dans cette décision, la Commission a conclu que les demandeurs étaient exclus au titre de la section E de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, datant du 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6 (la Convention), tel qu'il est mentionné dans les articles 2 et 98 de la LIPR. Par conséquent, les demandeurs se sont vu refuser le statut de réfugié au sens de la Convention au titre de l'article 96 de la LIPR ou le statut de personne à protéger au titre de l'article 97. Les demandeurs sollicitent une ordonnance déclarant

[2] Gjon Rrotaj, the principal applicant, and his spouse, Elvana Rrotaj, were born in and are citizens of Albania. Prior to their arrival in Canada, they resided in Italy as permanent residents, a status they held since 2001. Their two children, Samuele and Joana, were born in Italy in 2004 and 2009 respectively and have held permanent resident status in Italy since their birth. The applicants claim protection from an Albanian gang. While the gang is not based in Italy, the applicants assert that its reach extends there as a result of the liberalization of visas for Albanians to enter the European Union's Schengen Area.

[3] The Board found the applicants credible with respect to the incidents that took place in Albania. However, they were excluded from protection under Article 1E of the Refugee Convention because the Board determined that the applicants possessed valid *permesso di soggiorno illimitata* cards (PSI cards)—the equivalent of a European Commission residence permit for long-term residents—which confer all the rights and social benefits of permanent residence in Italy (certified tribunal record (CTR), at page 9). The Board noted that this status could be revoked on grounds of serious criminality, or for being outside the European Union for more than 12 consecutive months, but that the applicants did not submit any documentary evidence to suggest their status had actually been revoked: to their knowledge, neither the European Union nor Italy had voided their PSI cards.

[4] The Board concluded that their PSI cards conferred a right of return to Italy, preferring more recent evidence on this point to an older opinion (CTR, at pages 9 and 10):

One source, namely an official from the Canadian Embassy in Italy, did state in March 2012, that the holder of such a status “will lose his or her permanent

qu’ils sont des réfugiés au sens de la Convention ou qu’ils sont des personnes à protéger ou, à titre subsidiaire, une ordonnance renvoyant l’affaire à la Commission pour nouvel examen.

[2] Gjon Rrotaj, le demandeur principal, et son épouse, Elvana Rrotaj, sont citoyens de l’Albanie, pays où ils sont nés. Avant leur arrivée au Canada, ils ont habité en Italie à titre de résidents permanents, statut qu’ils avaient obtenu en 2001. Leurs deux enfants, Samuele et Joana, sont nés en Italie en 2004 et 2009, respectivement. Ils possèdent le statut de résidents permanents du pays depuis leur naissance. Les demandeurs demandent l’asile afin de fuir un gang albanais. Bien que le gang ne soit pas établi en Italie, les demandeurs affirment qu’il a pu s’y introduire du fait de la libéralisation des visas permettant aux Albanais d’entrer dans l’espace Schengen au sein de l’Union européenne.

[3] La Commission a jugé crédibles les demandeurs en ce qui concerne les incidents qui se sont produits en Albanie. Ils ont toutefois été exclus de l’application de la section E de l’article premier de la Convention, la Commission ayant déterminé qu’ils possédaient des cartes de séjour permanent (*permesso di soggiorno illimitata*), l’équivalent du permis pour les résidents à long terme de la Commission européenne, qui confèrent tous les droits et les avantages associés à la résidence permanente en Italie (dossier certifié du tribunal (DCT), à la page 9). La Commission a souligné que ce statut pourrait être révoqué pour des motifs de grande criminalité ou à la suite d’un séjour de plus de 12 mois consécutifs à l’extérieur de l’Union européenne, mais que les demandeurs n’avaient fourni aucun élément de preuve documentaire indiquant que leur statut avait effectivement été révoqué. Pour autant qu’ils sachent, ni l’Union européenne ni l’Italie n’ont annulé leurs cartes de séjour permanent.

[4] La Commission a conclu que leurs cartes de séjour permanent leur conféraient le droit de retourner en Italie, préférant s’appuyer sur un élément de preuve plus récent à cet égard que sur un avis antérieur (DCT, aux pages 9 et 10) :

[TRADUCTION] Une source, soit un représentant de l’ambassade canadienne en Italie, a déclaré, en mars 2012, que le détenteur d’un tel statut « perdra son statut

resident status, “regardless of the validity indicated on the Carta di Soggiorno.” However, more recent information from the Immigration and Refugee Board, dating from 2013 and 2015, obtained following consultations with sources who represent directly the Italian authorities, either in their capacity as consular officials or the police, state that individuals can return to Italy and that their status may be revoked. It seems from the most recent evidence adduced that the decision to revoke the status is discretionary, not automatic. [Emphasis in original.]

[5] While the Board acknowledged that the applicants’ PSI cards could be voided, it nonetheless concluded that the applicants could likely return to Italy and thus they were excluded from protection.

[6] Finally, with respect to their fear of persecution and future risk in Italy, the Board found that adequate state protection was available. Applicants’ counsel did not challenge this conclusion on judicial review on the basis that he characterized it technically as *obiter* in light of the exclusion finding.

[7] The applicants contend that the Board has unreasonably excluded them in that they lacked certain rights available to Italian citizens including, most importantly, the right to enter Italy. Entry is a prerequisite to an exclusion finding. For rights equivalent to those of citizens, the applicants refer to the *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, reedited January 1992 (the UNHCR Handbook), at paragraph 145, which states that the individual “must, like a national, be fully protected against deportation or expulsion.” The applicants also submit that since their status is subject to revocation on grounds of serious criminality, they are not fully protected and thus it was wrong to exclude them under Article 1E.

de résident permanent, peu importe la période de validité indiquée sur la *Carta di Soggiorno* ». Cependant, des renseignements plus récents (datant de 2013 et 2015) obtenus de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié à la suite de consultations menées auprès de sources représentant directement les autorités italiennes, que ce soit en leur qualité de représentants consulaires ou de policiers, indiquent que les personnes peuvent retourner en Italie et que leur statut peut être révoqué. Selon les éléments de preuve les plus récents, il semble que la décision de révoquer le statut soit discrétionnaire, et non automatique. [Souligné dans l’original.]

[5] Bien que la Commission ait reconnu que les cartes de séjour permanent des demandeurs pourraient être annulées, elle a néanmoins conclu que les demandeurs avaient la possibilité de retourner en Italie et les a donc déclarés inadmissibles à la protection.

[6] Enfin, en ce qui concerne la crainte des demandeurs de faire l’objet de persécutions ou d’être exposés à des risques en Italie, la Commission a conclu que l’État offrait une protection adéquate. L’avocat des demandeurs n’a pas contesté cette conclusion dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, la considérant techniquement comme incidente du fait de la conclusion liée à l’exclusion.

[7] Les demandeurs soutiennent que la Commission les a exclus de manière déraisonnable puisqu’ils ne bénéficient pas de certains des droits qui reviennent aux citoyens italiens, notamment du droit d’entrer en Italie. Le droit d’entrée est un prérequis à une conclusion d’exclusion. En ce qui concerne les droits équivalents à ceux des citoyens, les demandeurs s’appuient sur le paragraphe 145 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève, réédition, janvier 1992 (le Guide du HCR), qui prévoit que l’intéressé « doit, en particulier, être pleinement protégé contre le refoulement ou l’expulsion ». Les demandeurs soutiennent également que puisque leur statut pourrait être révoqué pour grande criminalité, il n’y avait donc pas lieu de les exclure de l’application de la section E de l’article premier de la Convention.

[8] The respondent counters that the Decision was reasonable because the applicants failed to discharge their burden to demonstrate that they are not excluded under Article 1E. Specifically, the applicants failed to establish they have no right of return to Italy, a right which the evidence suggests they indeed have. Furthermore, any possible status revocation is discretionary, not automatic, and nothing suggests such a revocation occurred. Finally, the respondent submits that Article 1E does not require blanket protection against deportation.

## II. ANALYSIS

[9] The issues to be determined by this Court are whether the Board erred in excluding the applicants on the basis of a right of return to Italy and/or whether it erred in finding that they had substantially similar status to Italian nationals (including “unlimited” protection against deportation).

[10] The Board’s selection of the Article 1E legal test should be reviewed on a standard of correctness. If the test set out was correct, then the Board’s assessment of the facts under the said test should be subject to a reasonableness review (*Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 118, [2011] 4 F.C.R. 3 (*Zeng*), at paragraph 11). A reasonableness review assesses whether a decision is transparent, justified, intelligible, and defensible in respect of the facts and the law (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 47).

[11] Before examining the merits of the Board’s Decision, a review of the law and jurisprudence is helpful. Article 1E of the Refugee Convention, incorporated into the law through section 98 of IRPA, states that “[t]his Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and

[8] Le défendeur réplique que la décision était raisonnable puisque les demandeurs ne se sont pas acquittés du fardeau qui leur incombait de démontrer qu’ils n’étaient pas exclus de l’application de la section E de l’article premier de la Convention. Plus précisément, les demandeurs n’ont pas démontré qu’ils n’avaient pas le droit de retourner en Italie, un droit qu’ils doivent effectivement avoir, selon la preuve. De plus, toute révocation possible de leur statut est discrétionnaire et non automatique, et rien ne laisse croire que leur statut a été révoqué. Enfin, le défendeur fait valoir que la section E de l’article premier de la Convention n’exige pas une pleine protection contre l’expulsion.

## II. ANALYSE

[9] En l’espèce, la Cour doit déterminer si la Commission a commis une erreur en excluant les demandeurs en raison du droit au retour en Italie et en concluant que leur statut était essentiellement semblable à celui des citoyens italiens (y compris en ce qui concerne la « pleine » protection contre l’expulsion).

[10] L’application, par la Commission, de la section E de l’article premier de la Convention comme critère juridique devrait être examinée selon la norme de la décision correcte. Si le critère établi était correct, l’évaluation des faits réalisée par la Commission en fonction de ce critère devrait être assujettie à la norme de la décision raisonnable (*Zeng c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2010 CAF 118, [2011] 4 R.C.F. 3 (*Zeng*), au paragraphe 11). La norme de la décision raisonnable permet de déterminer si une décision est transparente, justifiée, intelligible et si elle peut se justifier au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 47).

[11] Avant d’étudier le bien-fondé de la décision de la Commission, il est utile d’effectuer un examen du droit et de la jurisprudence. La section E de l’article premier de la Convention, incorporée au droit par l’intermédiaire de l’article 98 de la LIPR, prévoit ce qui suit : « [c]ette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans

obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.”

[12] A leading case on the interpretation and application of Article 1E is the Federal Court of Appeal’s [F.C.A.] decision in *Zeng*, where Justice Layden-Stevenson, at paragraph 28, identified the test for exclusion:

Considering all relevant factors to the date of the hearing, does the claimant have status, substantially similar to that of its nationals, in the third country? If the answer is yes, the claimant is excluded. If the answer is no, the next question is whether the claimant previously had such status and lost it, or had access to such status and failed to acquire it. If the answer is no, the claimant is not excluded under Article 1E. If the answer is yes, the RPD must consider and balance various factors. These include, but are not limited to, the reason for the loss of status (voluntary or involuntary), whether the claimant could return to the third country, the risk the claimant would face in the home country, Canada’s international obligations, and any other relevant facts.

[13] The F.C.A. also noted that the purpose of Article 1E is to exclude persons who do not need protection and thus it “precludes the conferral of refugee protection if an individual has surrogate protection in a country where the individual enjoys substantially the same rights and obligations as nationals of that country” (*Zeng*, at paragraph 1). In so doing, Article 1E protects the integrity of the refugee system from so-called “asylum shopping”, where an individual seeks protection in Canada, despite being entitled to status in a safe third country.

[14] In *Zeng*, the claimants were Chinese citizens entitled to permanent resident status in Chile. The claimants argued there was a risk their permanent resident status would expire, as they had been outside Chile for more than one year and had not applied to have their status extended. The RPD had rejected this argument, finding that the claimants held permanent residence status in Chile at the time of the hearing and if that status

lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays ».

[12] Dans une décision de principe portant sur l’interprétation et l’application de la section E de l’article premier de la Convention, soit la décision de la Cour d’appel fédérale dans l’affaire *Zeng*, la juge Layden-Stevenson a établi le critère d’exclusion au paragraphe 28 :

Compte tenu de tous les facteurs pertinents existant à la date de l’audience, le demandeur a-t-il, dans le tiers pays, un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants de ce pays? Si la réponse est affirmative, le demandeur est exclu. Si la réponse est négative, il faut se demander si le demandeur avait précédemment ce statut et s’il l’a perdu, ou s’il pouvait obtenir ce statut et qu’il ne l’a pas fait. Si la réponse est négative, le demandeur n’est pas exclu en vertu de la section 1E. Si elle est affirmative, la SPR doit soupeser différents facteurs, notamment la raison de la perte du statut (volontaire ou involontaire), la possibilité, pour le demandeur, de retourner dans le tiers pays, le risque auquel le demandeur serait exposé dans son pays d’origine, les obligations internationales du Canada et tous les autres faits pertinents.

[13] La Cour d’appel fédérale a également souligné que la section E de l’article premier de la Convention vise l’exclusion des personnes n’ayant pas besoin de protection et que, par conséquent, elle « empêche que l’asile soit accordé à une personne qui jouit d’une protection auxiliaire dans un pays où elle a essentiellement les mêmes droits et les mêmes obligations que les ressortissants de ce pays » (*Zeng*, au paragraphe 1). Ainsi, la section E de l’article premier protège l’intégrité du système d’octroi de l’asile contre toute forme de « course au droit d’asile » en empêchant une personne de chercher à obtenir la protection du Canada alors qu’elle possède déjà un statut dans un tiers pays sûr.

[14] Dans l’affaire *Zeng*, les intimés étaient des citoyens chinois possédant le statut de résident permanent au Chili. Les intimés alléguaient que leur statut de résident permanent risquait d’expirer puisqu’ils avaient séjourné à l’extérieur du Chili durant plus d’un an et qu’ils n’avaient pas présenté de demande afin que leur statut soit prolongé. La SPR avait rejeté cet argument en affirmant que les intimés possédaient un statut de résident

could have been lost because the claimants were outside of Chile for more than a year without applying to extend it, that failure to extend could not avail to their benefit. The Court found that it owed deference to the RPD's finding on this point.

[15] One important component of the Article 1E assessment is where the legal burden lies. In *Murcia Romero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 506, 54 Imm. L.R. (3d) 291, Justice Snider found that the Minister must first raise a *prima facie* case that there is a right of return to a country where claimants enjoy substantially the same rights as its nationals. The onus then shifts to the claimants to establish they do not have such status in the third country. A key question in the exclusion equation is therefore whether the applicant possesses the basic rights associated with nationality.

[16] The test for determining whether an individual has substantially the same rights to a national was addressed in *Shamlou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 241 (F.C.T.D.) (*Shamlou*), which has been followed in several cases and was cited, albeit in a different context, by Justice Bastarache in his concurring reasons in *R. v. Cook*, [1998] 2 S.C.R. 597 (*Cook*), at paragraph 140:

... Indeed, “nationality” is not defined in the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29. However, the term has been interpreted by courts of this country in interpreting the Canadian definition of “national” used in the Schedule E of the *Immigration Act* ...

...

Lorne Waldman, in his work *Immigration Law and Practice* (1992 (loose-leaf)), vol. 1, at § 8.217.4, identifies four factors relevant to Canadian law:

(a) the right to return to the country of residence;

permanent au Chili au moment de l'audience et que s'il y avait eu un risque qu'ils perdent leur statut parce qu'ils avaient séjourné à l'extérieur du Chili durant plus d'un an sans présenter de demande de prolongation, le fait de ne pas avoir obtenu de prolongation ne pouvait pas profiter aux intimés. La Cour a conclu qu'elle devait faire preuve de retenue à l'égard de la conclusion de la SPR sur cette question.

[15] Un élément important de l'évaluation au titre de la section E de l'article premier est de déterminer à qui revient le fardeau ultime. Dans l'affaire *Murcia Romero c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 506, la juge Snider a conclu que le ministre devait d'abord établir, à première vue, que les intimées bénéficiaient du droit au retour dans un pays où elles bénéficiaient essentiellement des mêmes droits que les ressortissants de ce pays. Il revenait ensuite aux intimées de démontrer qu'elles ne possédaient pas un tel statut dans le pays tiers. En matière d'exclusion, la question clé vise donc à déterminer si un demandeur bénéficie des droits fondamentaux associés à la nationalité.

[16] Le critère permettant de déterminer si une personne bénéficie essentiellement des mêmes droits qu'un ressortissant du pays a été adopté dans l'affaire *Shamlou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1537 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Shamlou*), puis a été repris dans plusieurs affaires et cité, quoique dans un contexte différent, par le juge Bastarache dans ses motifs concordants dans l'affaire *R. c. Cook*, [1998] 2 R.C.S. 597 (*Cook*), au paragraphe 140 :

[...] En effet, le mot « nationalité » n'est pas défini dans la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29. Cependant, les tribunaux ont interprété ce terme dans le contexte de la section E de l'article premier de la Convention, reproduite dans l'annexe de la *Loi sur l'immigration* [...]

[...]

Dans son ouvrage *Immigration Law and Practice* (1992 (feuilles mobiles)), vol. 1, au n° 8.217.4, Lorne Waldman énonce les quatre facteurs applicables en droit canadien :

[TRADUCTION]

a) le droit de retourner dans le pays de résidence;

- (b) the right to work freely without restrictions;
- (c) the right to study; and
- (d) full access to social services in the country of residence.

These criteria were adopted in *Shamlou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 241, *per* Teitelbaum J., at para. 36, where it was said:

I accept the criteria outlined by Mr. Waldman as an accurate statement of the law. The issue with respect to the Board's application then really turns on whether or not it was reasonably open for the Board, on the facts before it, to conclude that the applicant was a person recognized by the competent authorities in Mexico as having most of the rights and obligations which are attached to a person of that nationality.

[17] In *Shamlou*, at paragraphs 29 and 35, Justice Teitelbaum also quoted the following two passages by Mr. Waldman:

... [A] person should be excluded from the Convention based upon Art. 1E only in circumstances where it is clear that the person has obtained all of the most fundamental basic rights associated with nationality of a country. Although it is not possible to make an exhaustive list of all the rights, these would include, at minimum, the right to return, the right to reside for an unlimited period of time, the right to study, the right to work, and access to basic social services.

...

... If the applicant has some sort of temporary status which must be renewed, and which could be cancelled, or if the applicant does not have the right to return to the country of residence, clearly the applicant should not be excluded under Art. 1E. [Emphasis added.]

[18] Justice Teitelbaum thus refers to a fifth criterion to the four enumerated above. This fifth criterion—the right of return to the third country of residence for an unlimited period of time—has been applied in several

- b) le droit de travailler librement sans restrictions;
- c) le droit de poursuivre ses études;
- d) le plein accès aux services sociaux dans le pays de résidence.

Ces critères ont été adoptés dans *Shamlou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1995), 103 F.T.R. 241, motifs du juge Teitelbaum, au par. 36, en ces termes :

J'accepte les critères exposés par M. Waldman comme étant un énoncé exact du droit. La question en litige relative à l'application par la Commission de ces critères porte donc en définitive sur la question de savoir s'il était loisible à la Commission, compte tenu des faits établis devant elle, de conclure que le requérant était une personne que les autorités compétentes du Mexique reconnaissaient comme ayant la plupart des droits et obligations d'une personne de la nationalité mexicaine.

[17] Dans l'affaire *Shamlou*, aux paragraphes 29 et 35, le juge Teitelbaum a également cité les deux passages suivants de M. Waldman :

[TRADUCTION]

[...] une personne devrait être exclue de l'application de la Convention en application de la section E de l'article premier seulement quand il est clair que cette personne a obtenu tous les principaux droits fondamentaux rattachés à la nationalité d'un pays. Bien qu'il ne soit pas possible de dresser une liste exhaustive de ces droits, ces derniers doivent comprendre au minimum le droit de retourner au pays, le droit d'y résider pour une période indéterminée, le droit d'y faire des études, d'y travailler d'y avoir accès aux principaux services sociaux.

[...]

[...] Si le requérant jouit de quelque statut temporaire qui doit être renouvelé et qui pourrait être annulé, ou si le requérant n'a pas le droit de retourner dans le pays de résidence, il est clair que le requérant ne devrait pas être exclu en application de la section E de l'article premier. [Soulignement ajouté.]

[18] Le juge Teitelbaum fait donc référence à un cinquième critère venant s'ajouter aux quatre critères précités. Ce cinquième critère — le droit de retourner dans le pays tiers de résidence durant une période

cases. In *Kanesharan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 120 F.T.R. 67 (F.C.T.D.) (*Kanesharan*), for example, Article 1E was found not to apply because the U.K. Home Office could, at its discretion, remove individuals to their country of nationality. Along similar lines, Article 1E did not to apply in *Choezom v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FC 1329, 43 Imm. L.R. (3d) 171 (*Choezom*), where the claimant's status was subject to the sufferance of the third country. And in *Hurt v. Minister of Manpower & Immigration*, [1978] 2 F.C. 340 (C.A.), the claimant was not excluded because his status in the third country at issue was only temporary.

[19] Regarding the criterion of “the right of return”, in *Mahdi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 86 F.T.R. 307 (F.C.T.D.) (*Mahdi*), this Court [then the Federal Court Trial Division] found the Board erred in excluding a claimant when the evidence suggested there was no right of return, a decision that was upheld on appeal (*Mahdi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 32 Imm. L.R. (2d) 1 (F.C.A.)).

[20] In each of the cases of this Court cited above, Article 1E exclusion did not apply because the claimant's status was vulnerable, conditional, or temporary: none enjoyed durable permanent status.

[21] In light of all the above, I find that the Board applied the correct test, as articulated by the F.C.A. in *Zeng* and previously by this Court in *Shamlou*. This includes the interpretation that the protection against deportation need not be absolute, for I do not agree with the applicants that such an extension of the principles enunciated in the *Zeng* and *Shamlou* tests would be correct. Certain conditions may properly limit the applicants' unlimited status, including failing to abide by the conditions of permanent residency. Only where there is an inherent vulnerability or transience to their status

illimitée — a été appliqué dans plusieurs affaires. Par exemple, dans l'affaire *Kanesharan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1278 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Kanesharan*), il a été déterminé que la section E de l'article premier de la Convention ne s'appliquait pas puisque le ministère de l'intérieur du Royaume-Uni peut, à sa discrétion, renvoyer des personnes dans leur pays de nationalité. Pour des raisons semblables, il a été déterminé que la section E de l'article premier de la Convention ne s'appliquait pas dans l'affaire *Choezom c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1329 (*Choezom*), puisque le statut de la demanderesse était fondé sur la tolérance du pays tiers. De même, dans l'affaire *Hurt c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1978] 2 C.F. 340 (C.A.), le demandeur n'a pas été exclu puisque son statut dans le pays tiers n'était que temporaire.

[19] En ce qui concerne le critère du « droit au retour », la Cour [auparavant la Section de première instance de la Cour fédérale] a conclu, dans l'affaire *Mahdi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1994] A.C.F. n° 1691 (1<sup>re</sup> inst.) (QL) (*Mahdi*), que la Commission avait commis une erreur en excluant la requérante alors que la preuve indiquait qu'il n'existait aucun droit au retour, décision qui a été maintenue par la Cour d'appel (*Mahdi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1623 (C.A.) (QL)).

[20] Dans chacune des affaires précitées, l'exclusion au titre de la section E de l'article premier de la Convention ne s'appliquait pas puisque le statut des demandeurs était vulnérable, conditionnel ou temporaire; aucun ne bénéficiait d'un statut permanent durable.

[21] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que la Commission a appliqué le bon critère, tel qu'il a été exposé par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Zeng*, ainsi que par la Cour dans l'affaire *Shamlou*. Je souscris également à l'interprétation selon laquelle la protection contre l'expulsion ne doit pas être absolue; je ne suis pas d'accord avec les demandeurs sur le fait qu'il serait correct d'étendre à la présente affaire les principes énoncés dans les affaires *Zeng* et *Shamlou*. Certaines conditions peuvent légitimement avoir des répercussions sur le statut illimité des demandeurs, notamment le

will exclusion not apply, such as occurred to the claimants in *Choezom, Hurt, Kanesharan* and *Mahdi*.

[22] The UNHCR Handbook that the applicants rely on, while a useful interpretative tool, is not determinative of Canadian refugee law (see, for instance, *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraphs 53 and 54; *Chan v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1995] 3 S.C.R. 593, at paragraph 46). In my view, the plain text of the provision indicates that individuals will not be excluded if their status in the third country confers something less than the basic rights afforded to nationals, and I would not go so far as to state that Canadian law interprets “nationality” in Article 1E as citizenship. Article 1E does not state that excluded claimants must become nationals in the true legal sense: rather, they need only have rights and obligations “attached to nationality”. Considering all of the commentary above, this should be read to mean “analogous to” the rights and obligations of nationals, which translates, generally, to permanent residency, the status that has been recognized by the jurisprudence as satisfying Article 1E. If the drafters of the Refugee Convention intended to say that the claimant obtained actual nationality or citizenship in the third country, they would have said so in plain language.

[23] Given that I find no error in the Board’s characterization of the exclusion test, I now turn to its application to the factual underpinning of this case. I find the Board’s conclusions in light of the evidence to be reasonable.

[24] The applicants did not provide any evidence to meet their burden to demonstrate that they had lost status in Italy. The fact that they have been outside the European Union for far more than 12 months (and had

non-respect des conditions liées à la résidence permanente. Il n’y a que dans les cas où le statut est vulnérable ou temporaire que l’exclusion ne s’applique pas, comme dans les affaires *Choezom, Hurt, Kanesharan* et *Mahdi*.

[22] Bien qu’il constitue un outil d’interprétation utile, le Guide du HCR, sur lequel s’appuient les demandeurs, n’est pas déterminant en ce qui concerne le droit canadien en matière de réfugiés (consulter par exemple les affaires *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, aux paragraphes 53 et 54; et *Chan c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1995] 3 R.C.S. 593, au paragraphe 46). À mon avis, le texte clair de la disposition indique que les personnes ne seront pas exclues si le statut qui leur a été accordé par le pays tiers leur confère moins que les droits fondamentaux des ressortissants de ce pays, et je n’irais pas jusqu’à affirmer que le droit canadien associe la « nationalité », dont il est question à la section E de l’article premier de la Convention, à la citoyenneté. La section E de l’article premier de la Convention n’indique pas que les demandeurs exclus doivent devenir des ressortissants au sens légal véritable; ils doivent seulement avoir les droits et obligations « rattachés à la nationalité ». Compte tenu de tout ce qui précède, cela devrait signifier des droits et obligations « semblables » à ceux des ressortissants du pays, c’est-à-dire les droits et obligations généralement associés au statut de résident permanent, lequel statut a été jugé satisfaisant au titre de la section E de l’article premier de la Convention dans la jurisprudence. Si les auteurs de la Convention avaient voulu dire que les demandeurs devaient avoir obtenu la nationalité ou la citoyenneté du pays tiers, ils l’auraient dit clairement dans ces termes.

[23] Comme j’estime que la Commission n’a commis aucune erreur dans sa détermination du critère d’exclusion, je me penche maintenant sur l’application de ce critère aux faits pertinents en l’espèce. À la lumière des éléments de preuve, je juge que les conclusions de la Commission sont raisonnables.

[24] Les demandeurs n’ont fourni aucun élément de preuve pour démontrer qu’ils avaient perdu leur statut en Italie. Le fait qu’ils ont séjourné à l’extérieur de l’Union européenne durant beaucoup plus de 12 mois (y

been at the time of the hearing) does not mean that they have lost their status. The Board addressed this issue, acknowledging the inconsistency in the documentary evidence between the Canadian Embassy's March 2012 opinion, and the more recent (2013 and 2015) evidence confirming that revocation is discretionary, not automatic—information which was obtained from Italian police and consular officials. It is not my role to reweigh the evidence, and I find that this outcome was open to the Board.

[25] On the question of whether the Board erred in finding that the applicants' status in Italy was substantially similar to that of nationals, the law does not require parity between citizens and permanent residents. As discussed above, the exclusion article referenced in IRPA does not necessitate that claimants must have absolute protection from deportation from the third country. Indeed, not even Canadian permanent residents benefit from such an elevated level of protection.

[26] Instead, the evidence in this case showed the applicants held the equivalent of European Commission long-term resident status and therefore met the key *Shamlou* criteria (CTR, at page 17):

The State Police website indicates that individuals holding an EC Long-Term Residence Permit are entitled to enter Italy without a visa, to work, to have access to social benefits and services provided by the Italian government, and to “participate in local public life” (Italy 29 Mar. 2010). The Ministry of Interior's *Staying in Italy Legally* indicates that foreign nationals with a valid residence permit are granted the same education rights as Italian citizens (ibid. n.d., 21). The same source indicates that foreign nationals with a “regular residence permit” are required to register with the National Health Service (Servizio Nazionale, SSN), and are entitled by law to receive health care and have “equal treatment as Italian citizens regarding compulsory contributions, health care given in Italy by the SSN and its time limit”.

compris au moment de l'audience) ne signifie pas qu'ils ont perdu leur statut. La Commission a abordé cette question. Elle a fait remarquer l'incohérence entre la preuve documentaire concernant l'avis émis par l'ambassade du Canada en mars 2012 et les éléments de preuve plus récents (2013 et 2015) contenant des renseignements obtenus auprès de la police italienne et de fonctionnaires consulaires selon lesquels la révocation d'un statut constitue une décision discrétionnaire et qu'elle n'est pas automatique. Mon rôle n'est pas de réévaluer les éléments de preuve, et je conclus qu'il revenait à la Commission de décider.

[25] Quant à la question de savoir si la Commission a commis une erreur en concluant que le statut des demandeurs en Italie était essentiellement semblable à celui des ressortissants de ce pays, la loi n'exige pas la parité entre les citoyens et les résidents permanents. Comme il a été mentionné précédemment, l'article portant sur l'exclusion dont il est fait mention dans la LIPR n'exige pas que les demandeurs bénéficient d'une pleine protection contre l'expulsion dans le pays tiers. En effet, même les résidents permanents canadiens ne bénéficient pas d'une telle protection.

[26] Les éléments de preuve en l'espèce démontrent plutôt que les demandeurs possédaient l'équivalent d'un statut de résident à long terme de la Commission européenne et qu'ils satisfaisaient donc au critère clé énoncé dans l'affaire *Shamlou* (DTC, à la page 17) :

[TRADUCTION] Le site Web de la police d'État indique que les personnes qui possèdent un permis de résidence à long terme de la Commission européenne sont autorisées à entrer en Italie et à y travailler sans visa, à bénéficier des avantages et des services sociaux offerts par le gouvernement italien, et à participer à la vie publique locale (Italie, le 29 mars 2010). Dans le document intitulé *Staying in Italy Legally*, le ministère de l'Intérieur indique que les ressortissants étrangers possédant un permis de résidence valide bénéficient des mêmes droits que les citoyens italiens en matière d'éducation (ibid. s.d., 21). La même source indique que les ressortissants étrangers qui possèdent un permis de résidence ordinaire doivent s'inscrire auprès du service national de la santé (Servizio Nazionale, SSN), et qu'ils ont légalement le droit de recevoir des soins de santé et d'être traités comme les citoyens italiens en ce qui concerne les cotisations obligatoires, les soins de santé fournis par le SSN en Italie et le délai prescrit.

[27] According to these findings, under their Italian status, the applicants held the right to work without restrictions, to study, to fully access social services, and to return to the country. Indeed, the principal applicant conceded during the hearing that he had all the formal rights of an Italian citizen except the right to vote and the right to a passport (CTR, at pages 8 and 714). In short, the applicants possess the four basic *Shamlou* rights and the right to reside for an unlimited period of time; unlike in *Mahdi*, the evidence does not disclose a serious possibility, let alone a probability, that the applicants have no right of return.

[28] Furthermore, there is neither evidence to suggest that the applicants would face deportation nor are the conditions attached to the applicants' permits (to avoid committing a serious crime and to avoid leaving the European Union for more than a year) due to any inherent vulnerability of their status. It remained within the control of the applicants to abide by the conditions of their status. The test is not whether the person has exactly the same rights as a citizen of the country, but whether their status is substantially similar to that of a national (see *Zeng*, at paragraph 28). Here, the applicants had status substantially similar to that of Italian nationals and it was therefore open for the Board to arrive at its conclusion.

[29] I would also note that two recent cases decided by this Court are supportive of this conclusion within the context of the same status as these applicants (hold PSI cards issued by Italy). First, in *Omorogie v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 1255, Justice O'Keefe upheld a decision where the claimants unsuccessfully argued that they lost their permanent [resident] status in Italy. This Court found, in light of the inconsistent evidence as to whether the applicants would automatically lose their permanent residence after one year outside of Italy, that it was reasonable for the RPD to prefer the evidence that revocation is not automatic.

[27] Conformément à ces conclusions, du fait du statut qu'ils possédaient en Italie, les demandeurs avaient le droit de travailler sans restriction, de poursuivre des études, d'accéder aux services sociaux et de retourner au pays. En effet, le demandeur principal a admis, durant l'audience, qu'il bénéficiait de tous les droits officiels des citoyens italiens à l'exception du droit de voter et du droit à un passeport (DCT, aux pages 8 et 714). Bref, les demandeurs bénéficient des quatre droits de base énoncés dans l'affaire *Shamlou* et du droit de résidence pour une période illimitée; contrairement à l'affaire *Mahdi*, les éléments de preuve n'indiquent pas une possibilité sérieuse, ni même une probabilité, que les demandeurs n'aient pas droit au retour.

[28] De plus, aucun élément de preuve ni aucune condition rattachée au permis des demandeurs (ne pas commettre de crime grave et ne pas séjourner à l'extérieur de l'Union européenne durant plus d'un an) n'indiquent que ceux-ci risqueraient l'expulsion en raison de la vulnérabilité de leur statut. Il revenait aux demandeurs de se conformer aux conditions inhérentes à leur statut. Le critère à appliquer ne consiste pas à déterminer si la personne a exactement les mêmes droits qu'un citoyen du pays, mais plutôt à déterminer si son statut est essentiellement semblable à celui d'un ressortissant du pays (consulter l'affaire *Zeng*, au paragraphe 28). En l'espèce, les demandeurs avaient un statut essentiellement semblable à celui des ressortissants italiens; la conclusion tirée par la Commission était donc raisonnable.

[29] J'ajouterais que deux autres affaires jugées récemment par la Cour en lien avec un statut semblable à celui des demandeurs (carte de séjour permanent émise par l'Italie) étayaient la conclusion de la Commission. D'abord, dans l'affaire *Omorogie c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1255, le juge O'Keefe a confirmé une décision rendue à l'encontre de demandeurs qui prétendaient, en vain, avoir perdu leur statut permanent en Italie. La Cour a conclu, du fait de l'incohérence des éléments de preuve relativement à la question de savoir si les demandeurs avaient automatiquement perdu leur statut de résident permanent après avoir séjourné à l'extérieur de l'Italie durant un an, qu'il était raisonnable pour la SPR de privilégier l'élément de preuve indiquant que la révocation n'était pas automatique.

[30] Second, in *Tota v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 890, Justice Boswell upheld a decision where the claimant argued that the Refugee Appeal Division (RAD) had failed to consider that his status would be subject to revocation if he no longer met the permanent residency requirement, and also failed to consider that he had no right to social assistance or to study in Italy. Justice Boswell found that the RAD reasonably determined the claimant had the requisite status in Italy, and that there was no evidence before the RAD to indicate that such status could not be renewed or that the claimant's current status had been lost.

[31] In this case, it was equally incumbent on the applicants to bring evidence that they could not renew their status in Italy, and/or had lost their right of return. They brought neither. The Board's determination on this point was reasonable, and again, per *Dunsmuir*, it is not my role to reweigh the evidence to arrive at a different conclusion.

[32] Finally, I find that the Board's protection findings *vis-à-vis* Italy were reasonable as well, even though applicants' counsel referred to them as *obiter*.

### III. CONCLUSION

[33] For the reasons above, the application for judicial review is dismissed.

### IV. QUESTION FOR CERTIFICATION

[34] The applicants asked that the following question be certified:

Given that Article 1E is exceptional in nature, and *Shamlou* has held that it includes the ability to return to the country in question, must the ability to return be absolute, or is it satisfactory for it to be discretionary?

[30] Ensuite, dans l'affaire *Tota c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 890, le juge Boswell a confirmé une décision rendue à l'encontre d'un demandeur qui soutenait que la Section d'appel des réfugiés (SAR) n'avait pas tenu compte du fait que son statut risquait d'être révoqué s'il ne satisfaisait plus aux exigences inhérentes à son statut de résident permanent, ni du fait qu'il n'avait pas le droit de bénéficier de l'aide sociale ou de poursuivre des études en Italie. Le juge Boswell a conclu que la SAR avait raisonnablement déterminé que le demandeur possédait le statut requis en Italie et que les éléments de preuve qui lui avaient été présentés n'indiquaient pas que ce statut ne pouvait pas être renouvelé ou qu'il risquait d'être perdu.

[31] Dans ces affaires, il revenait également aux demandeurs de démontrer qu'ils ne pouvaient pas renouveler leur statut en Italie ou qu'ils avaient perdu leur droit au retour, ce qu'ils n'ont pas fait. La conclusion de la Commission relativement à cette question était raisonnable et, une fois de plus, conformément à l'affaire *Dunsmuir*, mon rôle n'est pas de réévaluer les éléments de preuve afin d'en arriver à une conclusion différente.

[32] Enfin, je conclus que les conclusions de la Commission relativement à la protection offerte par l'Italie étaient également raisonnables, même si l'avocat des demandeurs les a qualifiées d'incidentes.

### III. CONCLUSION

[33] Pour les motifs énoncés précédemment, la demande de contrôle judiciaire est rejetée.

### IV. QUESTION À CERTIFIER

[34] Les demandeurs ont demandé que la question suivante soit certifiée :

Étant donné le caractère unique de la section E de l'article premier de la Convention et le fait qu'il a été déterminé, dans l'affaire *Shamlou*, que la capacité à retourner dans le pays était également visée par la section, cette capacité doit-elle être absolue ou est-il suffisant qu'elle soit discrétionnaire?

[35] I do not find this proposed question meets the criteria for certification because the right to return is necessarily included in the *Zeng* test, as well as the various authorities which have adopted the *Shamlou* criteria.

[36] Rather, what is key to this decision—and many other Article 1E decisions—is the *nature* of the rights attached to nationality of the third country. Therefore, the more relevant question is the following:

Does Article 1E of the Refugee Convention, as incorporated into IRPA, apply if a claimant's third country residency status (including the right to return) is subject to revocation at the discretion of that country's authorities?

[37] I agree to certify this question, as it (i) is dispositive of the appeal and (ii) transcends the interests of the immediate parties to the litigation, and contemplates issues of broad significance or general importance (*Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FCA 168, [2014] 4 F.C.R. 290, at paragraph 9).

[35] Je conclus que la question proposée ne satisfait pas aux exigences de certification puisque le droit au retour est nécessairement visé par le critère établi dans l'affaire *Zeng* et que diverses autorités ont également adopté le critère établi dans l'affaire *Shamlou*.

[36] L'élément fondamental dans le cadre de la présente décision — et de bon nombre d'autres décisions liées à la section E de l'article premier de la Convention — est la *nature* des droits rattachés à la nationalité du pays tiers. Par conséquent, la question suivante serait plus pertinente :

La section E de l'article premier de la Convention, incorporée à la LIPR, s'applique-t-elle si le statut de résident du demandeur dans le pays tiers (assorti du droit au retour) peut risquer d'être révoqué à la discrétion des autorités du pays?

[37] Je certifie cette question pour les motifs suivants : i) elle est déterminante quant à l'issue de l'appel; ii) elle transcende les intérêts des parties au litige et porte sur des questions ayant des conséquences importantes ou qui sont de portée générale (*Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CAF 168, [2014] 4 R.C.F. 290, au paragraphe 9).

## JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application for judicial review is dismissed.
2. The following question is certified:

Does Article 1E of the Refugee Convention, as incorporated into IRPA, apply if a claimant's third country residency status (including the right to return) is subject to revocation at the discretion of that country's authorities?

3. There is no award as to costs.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La question suivante est certifiée :

La section E de l'article premier de la Convention, incorporée à la LIPR, s'applique-t-elle si le statut de résident du demandeur dans le pays tiers (assorti du droit au retour) peut risquer d'être révoqué à la discrétion des autorités du pays?

3. Aucuns dépens ne sont adjugés.