

Patrick Francis Ward *Appellé*

v.

The Attorney General of
Canada *Respondent*

and

The United Nations High Commissioner for
Refugees, the Immigration and Refugee
Board and the Canadian Council for
Refugees *Intervenants*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. WARD

File No.: 21937.

1992: March 25; 1993: June 30.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier,
Stevenson* and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Immigration — Refugee status — “Particular social group” — Political opinion — “Well-founded fear of persecution” necessary to establishment of claim to Convention refugee status — Claimant a former member of Irish terrorist organization sentenced to death by organization for complicity in assisting escape of hostages — Claimant citizen of Ireland and of United Kingdom — Whether state complicity requirement for persecution — Whether terrorist organization a “particular social group” — Whether dissention from politico-military organization basis for persecution for political opinion — Whether s. 15 of Charter applicable to definition of Convention refugee — Burden of proof of want of protection of each country of nationality — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15 — Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 2(1), 4(2.1), 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2), 46.04(1)(c).

Appellant was a resident of Northern Ireland. Motivated by a perceived need to “take a stand” in order to

* Stevenson J. took no part in the judgment.

Patrick Francis Ward *Appelant*

c.

^a Le procureur général du Canada *Intimé*

et

^b Le Haut commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés, la Commission de
l'immigration et du statut de réfugié et le
^c Conseil canadien pour les
réfugiés *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. WARD

^d N° du greffe: 21937.

1992: 25 mars; 1993: 30 juin.

^e Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Stevenson* et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Immigration — Statut de réfugié — «Groupe social» — Opinions politiques — La crainte justifiée d'être persécuté est nécessaire pour établir la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention — Le demandeur du statut de réfugié est un ancien membre d'une organisation terroriste irlandaise qui a été condamné à mort par l'organisation pour avoir aidé des otages à s'enfuir — Le demandeur est un citoyen d'Irlande et du Royaume-Uni — La complicité de l'État est-elle nécessaire pour qu'il y ait persécution? — L'organisation terroriste est-elle un «groupe social»? — Le fait d'être en dissentiment avec une organisation politico-militaire constitue-t-il un motif de persécution en raison d'opinions politiques? — L'article 15 de la Charte s'applique-t-il à la définition de réfugié au sens de la Convention? — Fardeau d'établir l'absence de protection de la part de chaque pays dont le demandeur a la nationalité — Charte canadienne des droits et libertés, art. 15 — Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 2(1), 4(2.1), 19(1)(c), d), e), f), g), (2), 46.04(1)(c).

L'appelant résidait en Irlande du Nord. Motivé par le besoin qu'il ressentait de «prendre position» afin de pro-

* Le juge Stevenson n'a pas pris part au jugement.

protect his family, mainly from the IRA, he voluntarily joined the INLA, a para-military terrorist group dedicated to the political union of Ulster and the Irish Republic. Appellant, who had been detailed to guard innocent hostages, secured their escape when he learned that they were to be executed. This action was motivated by his conscience.

The police eventually let slip to an INLA member that one of their own had assisted the escape. The INLA, who had suspected appellant, confined and tortured him and sentenced him to death following a court-martial by a kangaroo court. Appellant escaped from the INLA, sought police protection and was charged for his part in the hostage incident. The INLA, in a pre-emptive move to prevent appellant's providing evidence to the police about INLA members and their activities, took his wife and children hostage.

Appellant pleaded guilty to the offence of forcible confinement and was sentenced to three years in jail. He did not give evidence against the INLA and never admitted publicly to having released the hostages. Towards the end of his prison sentence, appellant sought the assistance of the prison chaplain for protection from INLA members. The chaplain, with the assistance of police, obtained a Republic of Ireland passport for appellant and airline tickets to Canada.

Appellant arrived in Toronto in December 1985 and sought admission to Canada as a visitor. He became the subject of an inquiry in May, 1986, and claimed Convention refugee status citing a fear of persecution because of his membership in a particular social group (the INLA). The Minister of Employment and Immigration determined that appellant was not a Convention refugee and, as a result, appellant filed an application for redetermination of his claim before the Immigration Appeal Board. The Board allowed the redetermination and found appellant to be a Convention refugee. The Federal Court of Appeal granted the Attorney General of Canada's application under s. 28 of the *Federal Court Act* to set aside the decision and referred the matter back to the Board for reconsideration.

At issue before this Court were: (1) whether the element of state complicity is required to establish a refugee claim and the nature of the "unwillingness" or

téger sa famille, surtout contre l'IRA, il a volontairement adhéré à l'INLA, un groupe terroriste paramilitaire voué à l'union politique de l'Ulster et de la République d'Irlande. L'appelant, qui était chargé de garder des otages innocents, leur a permis de s'évader lorsqu'il a appris qu'ils devaient être exécutés. Il a agi ainsi pour des motifs de conscience.

La police a fini par laisser savoir à un membre de l'INLA qu'un des leurs avait aidé les otages à s'enfuir. L'INLA, qui soupçonnait l'appelant, l'a détenu et torturé, pour ensuite le condamner à mort après l'avoir fait passer en conseil de guerre devant un tribunal bidon. Après avoir échappé à l'INLA, l'appelant a demandé la protection de la police et a été accusé d'avoir participé à la prise d'otage. Suite à une manœuvre préventive, l'INLA a pris en otages la femme et les enfants de l'appelant afin de l'empêcher de fournir des éléments de preuve à la police au sujet des membres et des activités de l'INLA.

L'appelant a plaidé coupable à l'accusation de séquestration et a été condamné à trois ans d'emprisonnement. Il n'a pas témoigné contre l'INLA et n'a jamais non plus reconnu publiquement avoir libéré les otages. Peu de temps avant l'expiration de sa peine d'emprisonnement, l'appelant a demandé à l'aumônier de la prison de l'aider à assurer sa protection contre les membres de l'INLA. L'aumônier, avec l'aide de la police, a procuré à l'appelant un passeport de la République d'Irlande ainsi que des billets d'avion pour le Canada.

L'appelant est arrivé à Toronto en décembre 1985 et a demandé l'autorisation de séjourner au Canada à titre de visiteur. Il a fait l'objet d'une enquête en mai 1986 et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention en invoquant la crainte qu'il avait d'être persécuté du fait de son appartenance à un groupe social (l'INLA). Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que l'appelant n'était pas un réfugié au sens de la Convention et ce dernier a donc déposé une demande de réexamen de sa revendication auprès de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission a accueilli la demande de réexamen et a conclu que l'appelant était un réfugié au sens de la Convention. La Cour d'appel fédérale a accueilli la demande que le procureur général du Canada avait faite, en vertu de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vue d'obtenir l'annulation de la décision et a renvoyé l'affaire à la Commission pour réexamen.

Les questions dont est saisie notre Cour sont les suivantes: (1) la question de savoir si la complicité de l'État est nécessaire pour justifier une revendication du

“inability” of a claimant to seek the protection of his or her home state; (2) the meaning of “particular social group”; (3) the nature of persecution for political opinion and whether desertion from a politico-military organization for reasons of conscience may properly ground a claim based on that ground; (4) whether s. 15 of the *Charter* was applicable; and (5) in cases of multiple nationality, whether the claimant must establish want of protection in all states of citizenship.

Held: The appeal should be allowed.

International refugee law was formulated to serve as a back-up to the protection owed a national by his or her state. It was meant to come into play only in situations where that protection is unavailable, and then only in certain situations. The international community intended that persecuted individuals be required to approach their home state for protection before the responsibility of other states becomes engaged.

“Persecution” includes situations where the state is not in strictness an accomplice to the persecution but is simply unable to protect its citizens. The dichotomy between “unable” and “unwilling” has become somewhat blurred. The inquiry as to whether a claimant meets the “Convention refugee” definition must focus on whether there is a “well-founded fear”, which the claimant must first establish, and all that follows must be “by reason of” that fear. Two categories, both requiring the claimant to be outside his or her state of nationality by reason of that fear, exist. The first requires that the claimant be unable to avail him- or herself of that state’s protection. It originally related only to stateless persons, but can now include those refused passports or other protections by their state of nationality. The second requires that the claimant be unwilling to avail him- or herself of his or her state’s protection by reason of that fear. Neither category of the “Convention refugee” definition, however, requires that the state have been involved in the persecution.

The test as to whether a state is unable to protect a national is bipartite: (1) the claimant must subjectively fear persecution; and (2) this fear must be well-founded in an objective sense. The claimant need not literally approach the state unless it is objectively unreasonable

statut de réfugié et la nature de l’«absence de volonté» ou de l’«incapacité» d’un demandeur de réclamer la protection de son État d’origine, (2) le sens de l’expression «groupe social», (3) la nature de la persécution en raison d’opinions politiques et la question de savoir si le fait d’avoir abandonné les rangs d’une organisation politico-militaire, pour des motifs de conscience, peut justifier une revendication pour ce motif, (4) la question de savoir si l’art. 15 de la *Charte* est applicable, et (5) dans les cas de nationalité multiple, la question de savoir si le demandeur doit établir l’absence de protection de la part de tous les États dont il a la nationalité.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le droit international relatif aux réfugiés a été établi afin de suppléer à la protection qu’un État doit fournir à son ressortissant. Il ne devait s’appliquer que si la protection ne pouvait pas être fournie, et même alors, dans certains cas seulement. La communauté internationale voulait que les personnes persécutées soient tenues de s’adresser à leur État d’origine pour obtenir sa protection avant que la responsabilité d’autres États ne soit engagée.

La «persécution» comprend les cas où l’État n’est pas strictement complice de la persécution, mais est simplement incapable de protéger ses citoyens. La dichotomie «ne peut» et «ne veut» s’est quelque peu estompée. Pour déterminer si un demandeur est visé par la définition de «réfugié au sens de la Convention», il faut mettre l’accent sur la question de savoir si celui-ci «craint avec raison» d’être persécuté, ce qu’il doit d’abord établir, et tout ce qui vient après doit être «du fait de cette crainte». Il existe deux catégories qui exigent que le demandeur se trouve, du fait de cette crainte, hors de l’État dont il a la nationalité. Le demandeur qui fait partie de la première catégorie doit être incapable de se réclamer de la protection de cet État. Au départ, cette catégorie ne visait que les apatrides, mais elle peut maintenant viser les personnes qui se voient refuser un passeport ou d’autres protections par l’État dont elles ont la nationalité. Le demandeur qui fait partie de la deuxième catégorie doit, du fait de cette crainte, ne pas vouloir se réclamer de la protection de son État. Toutefois, ni l’une ni l’autre catégorie de la définition de «réfugié au sens de la Convention» n’exige que l’État ait participé à la persécution.

Le critère applicable pour déterminer si un État est incapable de protéger un ressortissant comporte deux volets: (1) le demandeur doit éprouver une crainte subjective d’être persécuté, et (2) cette crainte doit être objectivement justifiée. Le demandeur n’a pas vraiment

for him or her not to have sought the protection of the home authorities. The Board, if the claimant's fear has been established, is entitled to presume that persecution will be likely and that the fear is well-founded if there is an absence of state protection. The presumption goes to the heart of the inquiry, which is whether there is a likelihood of persecution. The persecution must be real—the presumption cannot be built on fictional events—but the well-foundedness of the fears can be established through the use of such a presumption.

The presumption was of some importance to the Board in this case. It found that the appellant was a credible witness and therefore accepted that he had a legitimate fear of persecution. Since Ireland's inability to protect was established through evidence that state agents had admitted their ineffectiveness, the Board was then able to presume the well-foundedness of appellant's fears.

The claimant must provide clear and convincing confirmation of a state's inability to protect absent an admission by the national's state of its inability to protect that national. Except in situations of complete breakdown of the state apparatus, it should be assumed that the state is capable of protecting a claimant. This presumption, while it increases the burden on the claimant, does not render illusory Canada's provision of a haven for refugees. It reinforces the underlying rationale of international protection as a surrogate, coming into play where no alternative remains to the claimant.

In distilling the contents of the head of "particular social group", account should be taken of the general underlying themes of the defence of human rights and anti-discrimination that form the basis for the international refugee protection initiative. A good working rule for the meaning of "particular social group" provides that this basis of persecution consists of three categories: (1) groups defined by an innate, unchangeable characteristic; (2) groups whose members voluntarily associate for reasons so fundamental to their human dignity that they should not be forced to forsake the association; and (3) groups associated by a former voluntary status, unalterable due to its historical permanence.

Exclusions on the basis of criminality have been carefully drafted in the *Immigration Act* to avoid the admission of claimants who may pose a threat to the Canadian

à s'adresser à l'État à moins qu'il ne soit objectivement déraisonnable qu'il n'ait pas sollicité la protection de son pays d'origine. S'il a été établi que le demandeur éprouve une crainte, la Commission a le droit de présumer que la persécution sera probable, et la crainte justifiée, en l'absence de protection de l'État. La présomption touche le cœur de la question, qui est de savoir s'il existe une probabilité de persécution. La persécution doit être réelle—la présomption ne peut pas reposer sur des événements fictifs—mais le bien-fondé des craintes peut être établi à l'aide de cette présomption.

En l'espèce, la présomption avait une certaine importance pour la Commission. Cette dernière a conclu que l'appelant était un témoin crédible et a donc accepté que sa crainte d'être persécuté était légitime. Étant donné que l'incapacité de l'Irlande de protéger l'appelant a été établie au moyen de la preuve que les agents de l'État avaient reconnu leur inefficacité, la Commission a donc pu présumer que les craintes de l'appelant étaient justifiées.

Le demandeur doit confirmer d'une façon claire et convaincante l'incapacité de l'État d'assurer sa protection, en l'absence d'un aveu en ce sens par l'État dont il est le ressortissant. Sauf dans le cas d'un effondrement complet de l'appareil étatique, il y a lieu de présumer que l'État est capable de protéger le demandeur. Bien que cette présomption accroisse l'obligation qui incombe au demandeur, elle ne rend pas illusoire la fourniture par le Canada d'un havre pour les réfugiés. Elle renforce la raison d'être de la protection internationale à titre de mesure auxiliaire qui entre en jeu si le demandeur ne dispose d'aucune solution de rechange.

Pour dégager le contenu de l'expression «groupe social», il y a lieu de tenir compte des thèmes sous-jacents généraux de la défense des droits de la personne et de la lutte contre la discrimination qui viennent justifier l'initiative internationale de protection des réfugiés. Une bonne règle pratique pour déterminer le sens de l'expression «groupe social» prévoit que ce motif de persécution comporte trois catégories: (1) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, (2) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraints à renoncer à cette association, et (3) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique.

Des exclusions fondées sur la criminalité ont, dans la *Loi sur l'immigration*, été rédigées avec soin de telle façon que les demandeurs qui peuvent constituer une

government or to the lives or property of the residents of Canada. These provisions specifically give the Minister of Employment and Immigration enough flexibility to reassess the desirability of permitting entry to a claimant with a past criminal record, where the Minister is convinced that rehabilitation has occurred. This demonstrates that Parliament has not opted to treat a criminal past as a reason to be estopped from obtaining refugee status. The scope of the term "particular social group" accordingly did not need to be interpreted narrowly to accommodate morality and criminality concerns. Such a blanket exclusion is more appropriately to be avoided in the face of an explicit, comprehensive structure for the assessment of these potentially inadmissible claimants.

Appellant did not meet the definition of "Convention refugee" with respect to his fear of persecution at the hands of the INLA upon his return to Northern Ireland. The group of INLA members is not a "particular social group". Its membership is neither characterized by an innate characteristic nor is it an unchangeable historical fact. Its objective of obtaining specific political goals by any means, including violence, cannot be said to be so fundamental to the human dignity of its members that it constitutes a "particular social group". In any event, appellant's fear was not based on his membership. Rather, he felt threatened because of what he did as an individual. His membership in the INLA placed him in the circumstances that led to his fear, but the fear itself was based on his action, not on his affiliation.

A claimant is not required to identify the reasons for the persecution. The examiner must decide whether the Convention definition is met; usually there will be more than one applicable ground.

Political opinion can generally be interpreted to be any opinion on any matter in which the machinery of state, government, and policy may be engaged. The political opinion at issue need not have been expressed outright. Often the claimant is not even given the opportunity to articulate his or her beliefs; often they are imputed to the claimant from his or her actions. The political opinion ascribed to the claimant and for which he or she fears persecution need not necessarily conform to the claimant's true beliefs. The examination of the

menace pour le gouvernement canadien ou pour la vie ou les biens des résidents du Canada ne soient pas admis. Ces dispositions donnent expressément au ministre de l'Emploi et de l'Immigration suffisamment de latitude pour réexaminer l'opportunité d'accorder l'autorisation de séjour au demandeur qui a un casier judiciaire, lorsque le Ministre est convaincu que celui-ci s'est réhabilité. Cela démontre que le Parlement a choisi de ne pas considérer les antécédents criminels d'une personne comme une fin de non-recevoir à l'obtention du statut de réfugié. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'interpréter de façon restrictive la portée de l'expression «groupe social» pour composer avec des questions de moralité et de criminalité. Il est préférable d'éviter pareille exclusion générale compte tenu de l'existence d'un mécanisme explicite et exhaustif d'évaluation de ces demandeurs potentiellement non admissibles.

L'appelant n'est pas visé par la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» en ce qui concerne sa crainte d'être persécuté par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord. Les membres de l'INLA ne forment pas un «groupe social». L'appartenance au groupe n'est pas définie par une caractéristique innée et ne constitue pas un fait historique immuable. On ne saurait dire que son but de réaliser des objectifs politiques précis par n'importe quel moyen, y compris la violence, est essentiel à la dignité humaine de ses membres au point d'en faire un «groupe social». En tout état de cause, la crainte de l'appelant n'était pas fondée sur son appartenance au groupe en question. Il se sentait plutôt menacé à cause de ce qu'il a fait à titre individuel. Son appartenance à l'INLA l'a placé dans la situation à l'origine de la crainte qu'il éprouve, mais la crainte elle-même était fondée sur son action, et non sur son affiliation.

Un demandeur n'est pas tenu d'identifier les motifs de persécution. Il incombe à l'examineur de déterminer si les conditions de la définition figurant dans la Convention sont remplies; habituellement, il y a plus d'un motif applicable.

Généralement, une opinion politique peut être interprétée comme toute opinion sur une question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé. Il n'est pas nécessaire que les opinions politiques en question aient été carrément exprimées. Souvent, le demandeur n'a même pas la possibilité d'exprimer ses convictions; souvent, elles lui sont imputées en raison de ses actes. Les opinions politiques imputées au demandeur et pour lesquelles celui-ci craint d'être persécuté n'ont pas à être nécessairement conformes à

circumstances should be approached from the perspective of the persecutor, since that is the perspective that is determinative in inciting the persecution. Similar considerations apply to other bases of persecution.

Appellant's fear of being killed by the INLA, should he return to Northern Ireland, stemmed initially from the group's threat of executing the death sentence imposed by its court-martial. The act for which appellant was so punished was his assistance in the escape of the hostages he was guarding. From this act, a political opinion related to the proper limits to means used for the achievement of political change can be imputed. To appellant, who believed that the killing of innocent people to achieve political change is unacceptable, setting the hostages free was the only option that accorded with his conscience. The persecution appellant fears stemmed from his political opinion as manifested by this act.

Given that the relevant aspects of the majority decision were found to be incorrect for other reasons, recourse to s. 15 of the *Charter* with respect to "particular social group" and state complicity was unnecessary.

Appellant conceded dual nationality—Irish and British. The burden of proof, including a showing of well-founded fear of persecution in all countries of which the claimant is a national, lies with appellant and not the Minister.

The Board must investigate whether the claimant is unable or unwilling to avail him- or herself of the protection of each and every country of nationality. Any home state protection is a claimant's sole option when available since international refugee protection is to serve as "surrogate" shelter coming into play only upon failure of national support. The inability of a state of nationality to protect can be established where the claimant has actually approached the state and been denied protection. Where, as in the case of appellant, the second state has not actually been approached by the claimant, that state should be presumed capable of protecting its nationals. An underlying premise of this presumption is that citizenship carries with it certain basic consequences, such as the right to gain entry to the country at any time. Denial of admittance to the home territory can amount to a refusal of protection. Here, evidence, albeit not expert opinion, was led to establish

ses convictions profondes. Les circonstances devraient être examinées du point de vue du persécuté, puisque c'est ce qui est déterminant lorsqu'il s'agit d'inciter à la persécution. Des considérations similaires s'appliquent aux autres motifs de persécution.

La crainte qu'a l'appelant d'être assassiné par l'INLA s'il retourne en Irlande du Nord découle au départ de ce que le groupe a menacé d'exécuter l'arrêt de mort prononcé par sa cour martiale. L'appelant était ainsi puni pour avoir aidé à s'évader les otages qu'il gardait. Cet acte permet d'imputer une opinion politique au sujet des limites qu'il convient de fixer à l'égard des moyens employés pour réaliser des changements politiques. Pour l'appelant, qui croit que tuer des innocents pour réaliser des changements politiques est inacceptable, libérer les otages était la seule solution qui s'accordait avec sa conscience. La persécution que l'appelant craint découle de ses opinions politiques que reflète l'acte qu'il a accompli.

Étant donné que les aspects pertinents du jugement majoritaire ont été jugés erronés pour d'autres raisons, il est inutile de recourir à l'art. 15 de la *Charte* relativement au «groupe social» et à la complicité de l'État.

L'appelant a concédé qu'il bénéficiait d'une double nationalité: irlandaise et britannique. Le fardeau de la preuve, qui comprend la preuve que le demandeur craint avec raison d'être persécuté dans tous les pays dont il est ressortissant, incombe à l'appelant et non au Ministre.

La Commission doit se demander si le demandeur ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de chaque pays dont il a la nationalité. Toute protection de l'État d'origine est la seule solution qui s'offre à un demandeur lorsqu'il est possible de l'obtenir, étant donné que la protection internationale des réfugiés est destinée à servir de mesure «auxiliaire» qui n'entre en jeu qu'en l'absence d'appui national. L'incapacité d'un État dont il a la nationalité d'assurer sa protection peut être établie lorsque le demandeur s'est vraiment adressé à cet État et s'est vu refuser toute protection. Lorsque, comme dans le cas de l'appelant, le demandeur ne s'est pas vraiment adressé au second État, il y a lieu de présumer que cet État est capable de protéger ses ressortissants. Une prémisse qui sous-tend cette présomption est que la citoyenneté comporte certaines conséquences fondamentales comme le droit d'obtenir, en tout temps, l'autorisation de séjour dans le pays. Le refus d'admettre sur

that British legislation enabled the British Government to prohibit a national from being in, or entering, Great Britain, if the national had been connected with terrorism with regard to Northern Ireland. The applicability of this presumption and its rebuttal depended on the particular circumstances of this case and was to be determined by the Board.

Cases Cited

Considered: *Rajudeen v. Minister of Employment and Immigration* (1984), 55 N.R. 129; *Surujpal v. Minister of Employment and Immigration* (1985), 60 N.R. 73; *Zalzali v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 3 F.C. 605; *McMullen v. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (1981); *Cheung v. Minister of Employment and Immigration*, [1993] F.C.J. No. 309 (Q.L.); *Mayers v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; *Matter of Acosta*, Interim Decision 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.); **referred to:** *Artiga Turcios v. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (1987); *Arteaga v. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (1988); *Estrada-Posadas v. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (1991); *Minister of Employment and Immigration v. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171; *Astudillo v. Minister of Employment and Immigration* (1979), 31 N.R. 121; *Arrechea Gonzalez v. Minister of Employment and Immigration*, [1991] F.C.J. No. 408 (Q.L.); *Ahmed v. Minister of Employment and Immigration*, [1990] F.C.J. No. 962 (Q.L.); *Lai v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245; *Cruz v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47; *Nalliah v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M84-1642; *Escoto v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. T87-9024X; *Incirciyan v. Minister of Employment and Immigration* (1987), I.A.B.D. M87-1541X/M87-1248; *Balareso v. Minister of Employment and Immigration* (1985), I.A.B.D. M83-1542; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *I.N.S. v. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992).

Statutes and Regulations Cited

British Nationality Act 1981 (U.K.), 1981, c. 61.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15.

le territoire national peut équivaloir à un refus de protection. En l'espèce, on a fait la preuve, quoique non au moyen d'une opinion d'expert, qu'une loi britannique permet au gouvernement britannique d'interdire à un ressortissant d'être ou d'entrer en Grande-Bretagne, s'il est mêlé à des actes de terrorisme relativement à l'Irlande du Nord. L'applicabilité de la présomption et sa réfutation sont des questions qui dépendent des circonstances particulières de l'espèce et doivent être tranchées par la Commission.

Jurisprudence

Arrêts examinés: *Rajudeen c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1984), 55 N.R. 129; *Surujpal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), 60 N.R. 73; *Zalzali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 605; *McMullen c. Immigration and Naturalization Service*, 658 F.2d 1312 (1981); *Cheung c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 309 (Q.L.); *Mayers c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1992), 97 D.L.R. (4th) 729; *Matter of Acosta*, décision provisoire 2986, 1985 WL 56042 (B.I.A.); **arrêts mentionnés:** *Artiga Turcios c. I.N.S.*, 829 F.2d 720 (1987); *Arteaga c. I.N.S.*, 836 F.2d 1227 (1988); *Estrada-Posadas c. I.N.S.*, 924 F.2d 916 (1991); *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration c. Satiacum* (1989), 99 N.R. 171; *Astudillo c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1979), 31 N.R. 121; *Arrechea Gonzalez c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1991] A.C.F. n° 408 (Q.L.); *Ahmed c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1990] A.C.F. n° 962 (Q.L.); *Lai c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1989), 8 Imm. L.R. (2d) 245; *Cruz c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1988), 10 Imm. L.R. (2d) 47; *Nalliah c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. M84-1642; *Escoto c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. T87-9024X; *Incirciyan c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1987), D.C.A.I. M87-1541X/M87-1248; *Balareso c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1985), D.C.A.I. M83-1542; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *I.N.S. c. Elias-Zacarias*, 112 S.Ct. 812 (1992).

Lois et règlements cités

British Nationality Act 1981 (R.-U.), 1981, ch. 61.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.

- Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), s. 28.
- Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2, ss. 2(1) [am. c. 28 (4th Supp.), ss. 1(2), 34], 19.
- Immigration Act*, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, s. 2(1) [am. 1988, c. 35, s. 1], 4(2.1) [ad. *Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 1981*, S.C. 1980-81-82-83, c. 47, s. 3], 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2) [am. *ibid.*, ss. 23, 53], 46.04(1)(c) [ad. 1988, c. 35, s. 14].
- Immigration Regulations, 1978*, SOR/78-172, s. 19(4)(j).
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 33(2).
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (U.K.), 1984, c. 8, later replaced by *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (U.K.), 1989, c. 4, ss. 4, 5.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 33(2).
- Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, ch. 10 (2^e suppl.), art. 28.
- Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2(1) [mod. ch. 28 (4^e suppl.), art. 1(2), 34], 19.
- Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, art. 2(1) [mod. 1988, ch. 35, art. 1], 4(2.1) [aj. *Loi corrective de 1981*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 47, art. 3], 19(1)(c), (d), (e), (f), (g), (2) [mod. *ibid.*, art. 23, 53], 46.04(1)(c) [aj. 1988, ch. 35, art. 14].
- Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (R.-U.), 1984, ch. 8, remplacée plus tard par la *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* (R.-U.), 1989, ch. 4, art. 4, 5.
- Règlement sur l'immigration de 1978*, DORS/78-172, art. 19(4)(j).

Authors Cited

- Compton, Daniel. "Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)" (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913.
- Convention Relating to the Status of Refugees*, Can. T.S. 1969, No. 6.
- Foighel, Isi. "The Legal Status of the Boat-People", 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. (n.p.) Netherlands: A. W. Sijthoff-Leyden, 1966.
- Graves, Maureen. "From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility" (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739.
- Gross, Douglas. "The Right of Asylum Under United States Law" (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Helton, Arthur C. "Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status" (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39.
- Hyndman, Patricia. "The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants" (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49.
- Plender, Richard. "Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum" (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45.
- Takkenberg, Alex, and Christopher C. Tahbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Vol. 1,
- Compton, Daniel. «Asylum for Persecuted Social Groups: A Closed Door Left Slightly Ajar—*Sanchez-Trujillo v. INS*, 801 F.2d 1571 (9th Cir. 1986)» (1987), 62 *Wash. L. Rev.* 913.
- Convention relative au statut des réfugiés*, R.T. Can. 1969, n^o 6.
- Forghel, Isi. «Legal Status of the Boat-People», 48 *Nordisk Tidsskrift for International Relations* 217.
- Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. (n.p.) Netherlands: A. W. Sijthoff-Leyden, 1966.
- Graves, Maureen. «From Definition to Exploration: Social Groups and Political Asylum Eligibility» (1989), 26 *San Diego L. Rev.* 739.
- Gross, Douglas. «The Right of Asylum Under United States Law» (1980), 80 *Colum. L. Rev.* 1125.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
- Helton, Arthur C. «Persecution on Account of Membership in a Social Group As a Basis for Refugee Status» (1983), 15 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 39.
- Hyndman, Patricia. «The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lankan Tamil Applicants» (1987), 9 *Hum. Rts. Q.* 49.
- Nations Unies. Assemblée générale. Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides. Compte rendu analytique de la troisième séance tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 3 juillet 1951. M. Petren (délégué de la Suède). Doc. des Nations Unies A/CONF.2/SR.3.

- Early History and the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems 16 January-16 February 1950 Lake Success, New York* and Vol. 3, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons 2-25 July 1951 Geneva, Switzerland [sic]*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, under the auspices of the European Legal Network on Asylum, 1990.
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. First Session. Summary record of the Fifth Meeting, Lake Success, New York, 18 January 1950. Mr. Henkin (United States Delegate). UN Doc. E/AC.32/SR.5. ^a
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. Report of the *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. Lake Success, New York, 16 January to 16 February 1950. UN Doc. E/1618 and Corr. 1-E/AC.32/5. ^b
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. United Kingdom. Revised draft proposal for Article 1. UN Doc. E/AC.32/L.2/Rev. 1. ^c
- United Nations. Economic and Social Council. *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems*. United States of America: Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Draft Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons). UN Doc. E/AC.32/L.4. ^d
- United Nations. General Assembly. Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons. Summary Record of the Third Meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 3 July 1951. Mr. Petren (Swedish Delegate). UN Doc A/CONF.2/SR.3. ^e
- United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Geneva: 1988. ^f
- van der Veen, Job. "Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of 'Persecution' in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions" (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167. ^g
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. États-Unis d'Amérique: Mémoire sur l'article relatif à la définition du terme «réfugié». Doc. des Nations Unies E/AC.32/L.4. ^h
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Première session. Compte rendu analytique de la cinquième séance, Lake Success, New York, le 18 janvier 1950. M. Henkin (délégué des États-Unis). Doc. des Nations Unies E/AC.32/SR.5. ⁱ
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Rapport du Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Lake Success, New York, du 16 janvier au 16 février 1950. Doc. des Nations Unies E/1618. ^j
- Nations Unies. Conseil économique et social. Comité spécial de l'apatridie et des problèmes connexes. Royaume-Uni. Texte remanié proposé pour l'article premier. Doc. des Nations Unies E/AC.32/L.2/Rev. 1. ^k
- Nations Unies. Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*. Genève: 1979. ^l
- Plender, Richard. «Admission of Refugees: Draft Convention on Territorial Asylum» (1977-78), 15 *San Diego L. Rev.* 45. ^m
- Takkenberg, Alex, and Christopher C. Tabbaz. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*. Vol. 1, *Early History and the Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems 16 January-16 February 1950 Lake Success, New York* and Vol. 3, *The Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons 2-25 July 1951 Geneva, Switzerland (sic)*. Amsterdam: Dutch Refugee Council, under the auspices of the European Legal Network on Asylum, 1990. ⁿ
- van der Veen, Job. «Does Persecution by Fellow-Citizens in Certain Regions of a State Fall Within the Definition of «Persecution» in the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951? Some Comments Based on Dutch Judicial Decisions» (1980), 11 *Netherlands Y.B. Intl. L.* 167.162. ^o

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 667, 67 D.L.R. (4th) 1, 10 Imm. L.R. (2d) 189, 108 N.R. 60, allowing an application to review and set aside a judgment of the Immigration Appeal Board (1988), 9 Imm.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 667, 67 D.L.R. (4th) 1, 10 Imm. L.R. (2d) 189, 108 N.R. 60, qui a accueilli une demande de révision et d'annulation d'un jugement de la Commission d'appel de l'im-

L.R. (2d) 48, finding appellant to be a convention refugee. Appeal allowed.

Peter A. Rekai, M. Christina F. Kurata, LeVern L. Robertson and Constance Nakatsu, for the appellant. ^a

Roslyn J. Levine and Nanette Rosen, for the respondent. ^b

Ronald B. Shacter and Phyllis Gordon, for the intervener Canadian Council for Refugees.

Brian A. Crane, Q.C., and Gerald Stobo, for the intervener Immigration and Refugee Board. ^c

Written submission only for the intervener United Nations High Commissioner for Refugees. ^d

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—This case raises, for the first time in this Court, several fundamental issues respecting the definition of a “Convention refugee” in s. 2(1) of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, which reads: ^f

2. (1) ...
“Convention refugee” means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, ^g

(a) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or ^h

(b) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country; ⁱ

This definition was revised somewhat by S.C. 1988, c. 35, s. 1 (R.S.C., 1985, c. 28 (4th Supp.)), s. 1(2)), to its current version in the *Immigration Act*, R.S.C., 1985, c. I-2: ^j

migration (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48, qui avait conclu que l'appelant était un réfugié au sens de la Convention. Pourvoi accueilli.

Peter A. Rekai, M. Christina F. Kurata, LeVern L. Robertson et Constance Nakatsu, pour l'appelant.

Roslyn J. Levine et Nanette Rosen, pour l'intimé. ^b

Ronald B. Shacter et Phyllis Gordon, pour l'intervenant le Conseil canadien pour les réfugiés.

Brian A. Crane, c.r., et Gerald Stobo, pour l'intervenante la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. ^c

Argumentation écrite seulement de l'intervenant le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. ^d

Version française du jugement de la Cour rendu par ^e

LE JUGE LA FOREST—Cette affaire soulève, pour la première fois devant cette Cour, plusieurs questions fondamentales concernant la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention» figurant au par. 2(1) de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, qui est ainsi rédigé:

2. (1) ...
«réfugié au sens de la Convention» désigne toute personne 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

a) 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, ou ^h

b) qui, 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 ladite crainte, ne veut y retourner; ⁱ

La définition énoncée dans la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. (1985), ch. I-2, a été quelque peu révisée par L.C. 1988, ch. 35, art. 1 (L.R.C. (1985), ch. 28 (4^e suppl.)), par. 1(2)):

2. (1) ...

“Convention refugee” means any person who

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

(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;

The questions raised are the extent to which a claimant’s “well-founded fear of persecution” must emanate from the state from which the claimant flees, as well as the scope of the enumerated grounds of persecution, particularly “membership in a particular social group” and “political opinion”.

Facts

The appellant, Patrick Francis Ward, was born in Northern Ireland in 1955. He joined the Irish National Liberation Army (INLA) in 1983 as a volunteer. Ward described the INLA as a ruthless para-military organization more violent than the Irish Republican Army (IRA), with a military-like hierarchy and strict discipline. Before joining as a volunteer, he had loose connections with the INLA in that he had sympathies for their cause. Indeed, Ward had been convicted of the offences of possession of firearms, conspiracy to convey things unlawfully into Northern Ireland, and contributing to acts of terrorism. He testified that with the constant turmoil in Northern Ireland, people were forced to “take a stand” to protect their loved ones and that his joining the INLA stemmed in part

2. (1) ...

«réfugié au sens de la Convention» Toute personne:

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

(i) 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.

Les questions soulevées concernent la mesure dans laquelle la crainte justifiée du demandeur d’être persécuté doit émaner de l’État d’où celui-ci s’enfuit, ainsi que sur l’étendue des motifs énumérés de persécution, en particulier l’«appartenance à un groupe social» et les «opinions politiques».

Les faits

L’appellant, Patrick Francis Ward, est né en Irlande du Nord en 1955. En 1983, il a adhéré à la Irish National Liberation Army (INLA) à titre de volontaire. Ward a décrit l’INLA comme une organisation paramilitaire impitoyable plus violente que l’Armée républicaine irlandaise (IRA), dotée d’une hiérarchie de type militaire et astreinte à une discipline sévère. Avant d’adhérer à l’organisation à titre de volontaire, Ward avait de vagues liens avec l’INLA en ce qu’il appuyait sa cause. En fait, il avait été reconnu coupable de possession d’armes à feu et de complot visant à transporter illégalement des objets en Irlande du Nord ainsi que de participation à des actes de terrorisme. Il a témoigné qu’avec l’agitation constante en Irlande du Nord, les gens étaient forcés de «prendre position» pour protéger leurs êtres chers et que son adhésion à l’INLA découlait en partie du désir de

from a desire to protect himself and his family, mainly from the IRA.

Ward's first task as a member of the INLA was to assist in guarding two of the organization's hostages at a farm house in the Republic of Ireland. One day after Ward's guard duties commenced, the INLA ordered the hostages executed. He wanted no part in the execution of these innocent hostages, and underwent what he described as a "predicament of moral conscience". As a result, he resolved to release the hostages and succeeded in doing so without revealing himself to the INLA.

Some time later, the police let slip to an INLA member that one of their own had assisted the hostages in their escape. The INLA suspected Ward, and he was confined and tortured. Although he never admitted his role in the escape, Ward was court-martialled by a kangaroo court and sentenced to death. However, he managed to escape and sought police protection. The police in turn charged him for his part in the hostage incident, based on finding his fingerprints at the farm where the hostages had been held.

Ward expressed concern to the police about his wife and children. The police checked on them, only to discover that they had been taken hostage by the INLA in a pre-emptive move to prevent the claimant from "turning supergrass", the colloquial term for providing evidence to the police about INLA members and their activities.

Ward pleaded guilty to the offence of forcible confinement and was sentenced to three years in jail. He did not "turn supergrass"; nor did he ever admit publicly to having released the hostages. Towards the end of his prison sentence, Ward sought the assistance of the prison chaplain for protection from INLA members. The chaplain, with the assistance of police, obtained a Republic of Ireland passport for Ward and airline tickets to Canada. Ward arrived in Toronto in December 1985 and sought admission to Canada as a visitor. He became the subject of an inquiry in May 1986

se protéger et de protéger sa famille, surtout contre l'IRA.

La première tâche de Ward, en sa qualité de membre de l'INLA, fut d'aider à garder deux des otages de l'organisation dans une maison de ferme, en République d'Irlande. Un jour après qu'il eut assumé ses fonctions de garde, l'INLA a ordonné l'exécution des otages. Ward ne voulait pas participer à l'exécution de ces otages innocents; il a éprouvé ce qu'il a appelé un [TRADUCTION] «problème de conscience». Il a donc décidé de libérer les otages et a réussi à le faire sans dévoiler son jeu à l'INLA.

Un peu plus tard, la police a laissé savoir à un membre de l'INLA qu'un des leurs avait aidé les otages à s'enfuir. L'INLA soupçonnait Ward, qui a été détenu et torturé. Bien qu'il n'ait jamais reconnu avoir joué un rôle dans l'évasion, Ward a passé en conseil de guerre devant un tribunal bidon et a été condamné à mort. Toutefois, il a réussi à s'évader et a demandé la protection de la police. La police l'a, de son côté, accusé d'avoir participé à la prise d'otage, en se fondant sur le fait qu'on avait prélevé ses empreintes digitales à la ferme où les otages avaient été détenus.

Ward a fait part à la police de son inquiétude au sujet de sa femme et de ses enfants. La police a vérifié ce qu'il advenait d'eux, mais a découvert que l'INLA, suite à une manœuvre préventive, les avait pris en otages dans le but d'empêcher le demandeur de «moucharder», c'est-à-dire de fournir des éléments de preuve à la police au sujet des membres et des activités de l'INLA.

Ward a plaidé coupable à l'accusation de séquestration et a été condamné à trois ans d'emprisonnement. Il n'a pas «mouchardé» et n'a jamais non plus reconnu publiquement avoir libéré les otages. Peu de temps avant l'expiration de sa peine d'emprisonnement, Ward a demandé à l'aumônier de la prison de l'aider à assurer sa protection contre les membres de l'INLA. L'aumônier, avec l'aide de la police, a procuré à Ward un passeport de la République d'Irlande ainsi que des billets d'avion pour le Canada. Celui-ci est arrivé à Toronto en décembre 1985 et a demandé l'autori-

and claimed Convention refugee status. His claim was based on a fear of persecution because of his membership in a particular social group, namely the INLA. The Minister of Employment and Immigration determined that Ward was not a Convention refugee and, as a result, he filed an application for redetermination of his claim before the Immigration Appeal Board. The Board allowed the redetermination and found Ward to be a Convention refugee.

The respondent, the Attorney General of Canada, brought an application under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), to review and set aside the decision of the Board. This application was granted by the Federal Court of Appeal, which set aside the decision and referred the matter back to the Board for reconsideration.

Judgments

Immigration Appeal Board (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48 (K. J. Arkin for the Board)

The Board approached the case on the basis that two issues fell to be decided pertaining to the definition of a "Convention refugee": whether the definition contemplates a claimant whose country of nationality is unable to protect him adequately, and whether the definition requires state complicity in the persecution of the claimant. On the latter question, the Board found the authorities inconclusive but ruled that the definition does not necessarily contemplate state complicity in the persecution of a claimant, and, at p. 59, that "the state's being unable to offer effective protection is sufficient".

Turning to the first issue, the Board, at p. 59, found the requirement that the claimant be unable or unwilling to avail himself of the protection of his home state was "inextricably intertwined" with the state's inability to offer effective protection.

Il a fait l'objet d'une enquête en mai 1986 et il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention. Sa revendication était fondée sur la crainte qu'il avait d'être persécuté du fait de son appartenance à un groupe social, c.-à-d. l'INLA. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a décidé que Ward n'était pas un réfugié au sens de la Convention et ce dernier a donc déposé une demande de réexamen de sa revendication auprès de la Commission d'appel de l'immigration. La Commission a accueilli la demande de réexamen et a conclu que Ward était un réfugié au sens de la Convention.

L'intimé le procureur général du Canada s'est fondé sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2^e suppl.), pour demander la révision et l'annulation de la décision de la Commission. Cette demande a été accueillie par la Cour d'appel fédérale qui a annulé la décision et renvoyé l'affaire à la Commission pour réexamen.

Jugements

Commission d'appel de l'immigration (1988), 9 Imm. L.R. (2d) 48 (K. J. Arkin au nom de la Commission)

Selon la Commission, il y avait deux questions à trancher en ce qui concerne la définition de l'expression «réfugié au sens de la Convention»: la définition vise-t-elle le demandeur qui ne peut pas être protégé adéquatement par le pays dont il a la nationalité? Et la définition exige-t-elle la complicité de l'État dans la persécution du demandeur? Sur ce dernier point, la Commission a conclu que la jurisprudence n'était pas concluante, mais elle a statué que la définition ne vise pas nécessairement la complicité de l'État dans la persécution d'un demandeur et, à la p. 59, qu'«il suffit que l'État ne puisse pas offrir une protection efficace.»

Quant à la première question, la Commission a conclu, à la p. 59, que l'exigence que le demandeur ne puisse pas ou ne veuille pas se réclamer de la protection de son État d'origine et l'incapacité de cet État d'offrir une protection efficace étaient