

A-375-92

A-375-92

Goody Gil (Appellant)**Goody Gil (appellant)**

v.

c.

Minister of Employment and Immigration (Respondent)^a **Ministre de l'Emploi et de l'Immigration (intimé)***INDEXED AS: GIL v. CANADA (MINISTER OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION) (C.A.)*^b *RÉPERTORIÉ: GIL c. CANADA (MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION) (C.A.)*

Court of Appeal, Hugessen, Desjardins and Décary J.J.A.—Montréal, September 12, 14; Ottawa, October 21, 1994.

Cour d'appel, juges Hugessen, Desjardins et Décary, J.C.A.—Montréal, 12 et 14 septembre; Ottawa, 21 octobre 1994.

Citizenship and Immigration — Exclusion and removal — Inadmissible persons — Appeal from Immigration and Refugee Board (IRB) decision appellant having well-founded fear of persecution but excluded from refugee status by Immigration Act, s. 2, Convention, Art. 1F(b) — Appellant Iranian citizen involved in bombing, arson with group of anti-Khomeini activists — IRB finding responsible for murder of innocent people — Whether "serious non-political crime" under Convention — Extradition, refugee law distinguished — No direct link between crime committed by appellant and alleged political purpose — Means employed disproportionate to legitimate political objective.

^c *Citoyenneté et Immigration — Exclusion et renvoi — Personnes non admissibles — Appel de la décision par laquelle la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) a statué que l'appelant avait une crainte bien fondée de persécution, mais qu'il était exclu de la définition du statut de réfugié par l'art. 2 de la Loi sur l'immigration, et de l'art. 1Fb) de la Convention — L'appelant est un citoyen de l'Iran qui avait participé à des attentats à la bombe et à des incendies criminels avec un groupe d'activistes opposés à Khomeiny — La CISR l'a jugé responsable du meurtre d'innocents — Il s'agit de savoir s'il s'agissait d'un «crime grave de droit commun» au sens de la Convention — Distinction entre le droit des réfugiés et le droit de l'extradition — Absence de lien direct entre l'infraction commise par l'appelant et l'objectif politique invoqué — Les moyens employés étaient hors de proportion avec tout objectif politique légitime.*

Extradition — Characterization of crimes as "political" in extradition, refugee law — Whether two sides of same coin — Extradition, refugee contexts considered, distinguished — Necessity for greater caution in characterizing crime as political in refugee than in extradition context — Review of English, American case law on political offences in extradition matters — "Incidence" test discussed — Crime not "political" if act disproportionate to objective, of barbarous nature — Violence against civilians not political crime regardless of motive — Act must be directly proximate to government.

^d *Extradition — Crimes qualifiés de crimes «à caractère politique» selon le droit des réfugiés et le droit de l'extradition — S'agit-il des deux côtés d'une même médaille? — Examen et distinction des domaines de la reconnaissance du statut de réfugiés et de l'extradition — Nécessité de faire preuve d'une plus grande prudence avant de qualifier une infraction d'infraction à caractère politique aux fins de la reconnaissance du statut de réfugié qu'en matière d'extradition — Revue de la jurisprudence anglaise et américaine sur les infractions à caractère politique en matière d'extradition — Analyse du critère du «caractère accessoire» — Un crime est un crime «de droit commun» si l'acte est disproportionné au but poursuivi ou s'il est de nature barbare — La violence contre des civils ne peut pas être qualifiée de crime politique, sans égard au motif invoqué — L'acte doit avoir un lien direct étroit avec le gouvernement.*

The appellant is an Iranian citizen who, in the years 1980 and 1981, became involved with a group of anti-Khomeini activists in incidents of bombing and arson directed against wealthy supporters of the regime. Those attacks consisted in the placing of bombs or Molotov cocktails in the supporters' business premises located in the bazaar. Since such premises were usually crowded at the time of the attacks, the latter frequently resulted in injury and even death to innocent bystanders. The Immigration and Refugee Board found as a fact that

^e ^f ^g ^h ⁱ ^j L'appelant est un citoyen de l'Iran qui, au cours des années 1980 et 1981, a participé avec un groupe d'activistes opposés à Khomeiny à des attentats à la bombe et à des incendies criminels dirigés contre de riches partisans du régime. Ces attentats consistaient à faire exploser des bombes ou des cocktails Molotov à l'intérieur des commerces de ces partisans dans le bazar. Comme ces lieux étaient habituellement très fréquentés au moment des attentats, ils ont souvent blessé, voire tué, des innocents qui s'y trouvaient par hasard. La Commission de

the appellant "was personally responsible for the murder of innocent people." It added that the crimes committed by the appellant were violent acts staged in crowded bazaars, with a blatant disregard for the safety of innocent civilians and that such crimes could not and should not be considered to be "political" in nature. The Board's conclusion was that the appellant had a well-founded fear of persecution in the event of his return to Iran, but that he was excluded by the provisions of Article 1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. This appeal concerned the interpretation and application of the "serious non-political crime" exception in Article 1F(b) of the Convention.

Held, the appeal should be dismissed.

Although the concept of "political crime" is not normally thought of as known to Canadian criminal law, in two respects at least the laws of Canada recognize that the consequences of an otherwise criminal act may vary if that act can be characterized as political. In both instances the reference is to actions committed outside Canada but the standard to be applied is one which is mandated by Canadian law and administered by Canadian courts. The two exceptions are found in the law of refugee status and in extradition law. Although they are said to be but two sides of the same coin and serve to complement one another, there are important differences between the two. These differences would seem to point to a need for even greater caution in characterizing a crime as political for the purposes of applying Article 1F(b) than for the purpose of denying extradition. Case law on extradition, rather than refugee claims, in the United Kingdom, the United States and elsewhere has developed the so-called "incidence" test for determining whether or not an offence was of political character. The first requirement of the test is that the alleged crimes must be committed in the course of and incidental to a violent political disturbance such as a war, revolution or rebellion. The "political offense" exception is thus applicable only when a certain level of violence exists and when those resorting to violence are seeking to accomplish a particular objective such as to bring about political change or to combat violent political opposition. The second branch of the test is focused on the need for a nexus between the crime and the alleged political objective. The nature and purpose of the offense require examination, including whether it was committed out of genuine political motives or merely for personal reasons or gain, whether it was directed towards a modification of the political organization or the very structure of the state, and whether there is a close and direct causal link between the crime committed and its alleged political purpose and object. The political element should in principle outweigh the common law character of the offence, which may not be the case if the acts committed are grossly disproportionate to the objective, or are of an atrocious or barbarous nature.

l'immigration et du statut de réfugié a tiré une conclusion de fait selon laquelle l'appelant «était personnellement responsable du meurtre d'innocents». Elle a ajouté que les crimes commis par l'appelant étaient des actes de violence accomplis dans des bazars bondés avec un flagrant mépris pour la sécurité des civils innocents et que ces actes ne pouvaient et ne devaient pas être considérés comme des crimes à caractère politique. La Commission a conclu que l'appelant avait une crainte bien fondée d'être persécuté s'il retournait en Iran, mais qu'il était exclu de la définition de réfugié au sens de la Convention par application de la section 1Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. L'appel touchait l'interprétation et l'application de l'exception visant un «crime grave de droit commun» prévue à la section 1Fb) de l'article premier de la Convention.

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

Bien qu'on considère habituellement la notion de «crime politique» comme étrangère au droit criminel canadien, la législation canadienne reconnaît, au moins à deux égards, la possibilité que les conséquences d'un acte par ailleurs tenu pour criminel varient, selon qu'on lui attribue ou non un caractère politique. Dans les deux cas, la loi vise les actes commis à l'extérieur du pays, mais la norme applicable est celle imposée par le droit canadien et appliquée par les tribunaux du Canada. Ces deux exceptions ressortissent au droit du statut de réfugié et au droit de l'extradition. Bien qu'on dise qu'il s'agit là des deux côtés d'une même médaille, qui se complètent l'un l'autre, des différences importantes distinguent ces deux domaines du droit. Ces différences semblent faire ressortir la nécessité de faire preuve d'une plus grande prudence avant de qualifier un infraction d'infraction à caractère politique aux fins de la section 1Fb) de l'article premier qu'aux fins du rejet d'une demande d'extradition. La jurisprudence concernant l'extradition, plutôt que la reconnaissance du statut de réfugié, émanant du Royaume-Uni, des États-Unis et d'autres ressorts a élaboré le critère dit du «caractère accessoire» pour déterminer si l'infraction avait ou non un caractère politique. Le premier volet de ce critère exige que les crimes reprochés aient été commis dans le cours de troubles politiques violents, comme une guerre, une révolution ou une rébellion, ou qu'ils leur soient accessoires. L'exception liée au «caractère politique» de l'infraction ne s'applique donc que lorsque la violence atteint un certain niveau et que ceux qui s'y livrent cherchent à atteindre un objectif précis comme réaliser un changement politique ou réprimer l'opposition politique violente. Le deuxième volet du critère est axé sur l'existence d'un lien entre le crime et l'objectif politique poursuivi. Il faut examiner la nature et le but de l'infraction, et notamment vérifier si elle a été commise pour des motifs véritablement politiques ou pour des raisons personnelles ou des considérations de profit, si elle visait une modification de l'organisation politique ou de la structure même de l'État et s'il existe un lien de causalité direct et étroit entre le crime commis et le but et l'objectif politique invoqué. L'élément politique doit en principe avoir prépondérance sur le caractère de droit commun de l'infraction, ce qui risque de ne pas être le cas lorsque les actes commis sont complètement disproportionnés par rapport à l'objectif visé, ou lorsqu'ils sont de nature atroce ou barbare.

Although a purely personal motive such as monetary gain or the settling of accounts with a hated adversary might serve to vitiate a claim that a crime was political, the Board's characterization of the appellant's motives as being "revenge" or "vindictiveness" was unfair. While he was, in a sense, seeking revenge against those thought responsible for his difficult political, social and economic situation, such perception was a normal component of a desire for political revenge. The appellant met the first branch of the incidence test as enunciated in the authorities, since the materials in the record showed that, in the years in question, Iran was a turbulent society in which a number of armed groups were in conflict with the Khomeini regime. He did not meet, however, the second branch of the test. There was no objective rational connection between injuring the commercial interests of certain wealthy supporters of the regime and any realistic goal of forcing the regime itself to fall or to change its ways or its policies. Even if some of the businesses targeted were owned by highly placed members of local revolutionary committees, the nexus between such businesses and the general structure of the Government of Iran at the time appeared far too tenuous to support or justify the kind of indiscriminate violence which the appellant admitted to. The Board had been correct in finding that the means employed by the appellant were such as to exclude his crimes from any claim to be political in nature. The crucial point was not merely that some of the victims were innocent bystanders but, much more importantly, that the attacks themselves were not carried out against armed adversaries and were bound to injure the innocent. Violence of this sort was wholly disproportionate to any legitimate political objective. The appellant's claim failed for the lack of nexus between the crimes and any realistic political objective, and the fact that the means employed were unacceptable as a form of political protest against any regime, no matter how repressive, totalitarian or dictatorial.

Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un motif purement personnel comme l'appât du gain ou un règlement de compte avec un adversaire que l'on hait, puisse faire échec à la prétention qu'un crime a un caractère politique, la Commission n'a pas rendu justice à l'appelant en concluant que ses motifs étaient la «vengeance» ou la «rancune». L'appelant voulait en un sens se venger parce qu'il percevait ses cibles comme responsables de la situation économique, sociale et politique difficile dans laquelle il se trouvait, mais cette perception constitue une composante normale du désir de vengeance politique. L'appelant a satisfait au premier volet du critère du caractère accessoire énoncé dans la jurisprudence car les documents versés au dossier indiquent qu'au cours des années en cause, des troubles bouleversaient la société iranienne, un certain nombre de groupes armés étant en conflit avec le régime Khomeiny. Il n'a toutefois pas satisfait au deuxième volet de ce critère. Il n'y avait aucun lien logique objectif entre le fait de causer un préjudice aux intérêts commerciaux de certains riches partisans du régime et un but réaliste consistant à provoquer la chute du régime même ou à changer ses méthodes et son orientation. Même si certains des commerces visés appartenaient à des membres haut placés des comités révolutionnaires locaux, le lien logique entre ces commerces et la structure générale du gouvernement iranien à cette époque est beaucoup trop ténu pour appuyer ou justifier le genre d'actes de violence aveugle que l'appelant a admis avoir commis. La Commission n'a pas commis d'erreur en concluant que les moyens employés par l'appelant étaient de nature à faire échec à toute prétention voulant que ses crimes aient un caractère politique. L'élément crucial n'était pas le fait que certaines victimes étaient des innocents qui se trouvaient sur les lieux par hasard mais, ce qui est plus important, c'est que les attentats mêmes n'ont pas été perpétrés contre des adversaires armés et qu'ils allaient fatalement blesser des innocents. Des actes de violence de ce type sont totalement hors de proportion avec tout objectif politique légitime. La revendication de l'appelant a été rejetée en raison de l'absence de lien entre les crimes et un objectif politique réaliste, ainsi que du fait que les moyens employés constituaient des formes inacceptables de protestation politique contre tout régime, peu importe son caractère répressif, totalitaire ou dictatorial.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Extradition Act*, R.S.C., 1985, c. E-23, s. 21.
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2, s. 2 "Convention refugee" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 1), Sch. (as enacted *idem*, s. 34).
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6, Art.1E, F(a),(b),(c).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Castioni, In re*, [1891] 1 Q.B. 149; *Meunier, In re*, [1894] 2 Q.B. 415; *Regina v. Governor of Brixton Prison. Ex*

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, le 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6, Art.1E, Fa),b),c).
Loi sur l'extradition, L.R.C. (1985), ch. E-23, art. 21.
Loi sur l'immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2, art. 2 «réfugié au sens de la Convention» (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 1), annexe (éditée, *idem*, art. 34).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Castioni, In re*, [1891] 1 Q.B. 149; *Meunier, In re*, [1894] 2 Q.B. 415; *Regina v. Governor of Brixton Prison. Ex*

parte Kolczynski, [1955] 1 Q.B. 540; *Regina v. Governor of Brixton Prison, Ex parte Schtraks*, [1964] A.C. 556 (H.L.); *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex parte Cheng*, [1973] A.C. 931 (H.L.); *Koskotas v. Roche*, 931 F.2d 169 (1st Cir. 1991); *McMullen v. I.N.S.*, 788 F.2d 591 (9th Cir. 1986); *Quinn v. Robinson*, 783 F.2d 776 (9th Cir. 1986); *Eain v. Wilkes*, 641 F.2d 504 (7th Cir. 1981); *Suarez-Mason, Matter of Extradition of*, 694 F. Supp. 676 (N.D. Cal. 1988); *Folkerts v. Public Prosecutor* (1978), 74 I.L.R. 498 (Netherlands S.C.); *Ellis v. O'Dea*, [1991] ILRM 346 (H.C.); affd [1991] 1 I.R. 251 (S.C.); *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403 (C.A.).

CONSIDERED:

A. (T.W.) (Re), [1991] C.R.D.D. No. 430 (QL); *Atta, Matter of Extradition of*, 706 F. Supp.1032 (E.D.N.Y.); affd *sub nom. Ahmad v. Wigen*, 910 F.2d 1063 (2nd Cir. 1990).

REFERRED TO:

Kindler v. Canada (Minister of Justice), [1991] 2 S.C.R. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 129 N.R. 81.

AUTHORS CITED

Determination of Refugee Status of Persons Connected with Organizations or Groups which Advocate and/or Practice Violence. Prepared by Legal Project, UNHCR Branch Office in Canada, Note No. 5. Ottawa, August 2, 1989 (unpublished).
 Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
 Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.
 Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
 Immigration and Refugee Board. Documentation Centre. *Iran: Country Profile*. Ottawa: Immigration and Refugee Board, 1989.
 La Forest, Anne W. *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book Inc., 1991.
 Stephen, James Fitzjames, Sir. *A History of the Criminal Law of England*. London: Macmillan, 1883.
 United Nations. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Geneva, September 1979.

APPEAL from a decision of the Immigration and Refugee Board that the appellant had a well-founded fear of persecution, but was excluded under Article

parte Kolczynski, [1955] 1 Q.B. 540; *Regina v. Governor of Brixton Prison, Ex parte Schtraks*, [1964] A.C. 556 (H.L.); *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex parte Cheng*, [1973] A.C. 931 (H.L.); *Koskotas v. Roche*, 931 F.2d 169 (1st Cir. 1991); *McMullen v. I.N.S.*, 788 F.2d 591 (9th Cir. 1986); *Quinn v. Robinson*, 783 F.2d 776 (9th Cir. 1986); *Eain v. Wilkes*, 641 F.2d 504 (7th Cir. 1981); *Suarez-Mason, Matter of Extradition of*, 694 F. Supp. 676 (N.D. Cal. 1988); *Folkerts v. Public Prosecutor* (1978), 74 I.L.R. 498 (Netherlands S.C.); *Ellis v. O'Dea*, [1991] ILRM 346 (H.C.); confirmé par [1991] 1 I.R. 251 (C.S.); *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646; (1994), 115 D.L.R. (4th) 403 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

A. (T.W.) (Re), [1991] D.S.S.R. n° 430 (QL); *Atta, Matter of Extradition of*, 706 F. Supp.1032 (E.D.N.Y.); confirmé *sub nom. Ahmad v. Wigen*, 910 F.2d 1063 (2nd Cir. 1990).

DÉCISION CITÉE:

Kindler c. Canada (Ministre de la Justice), [1991] 2 R.C.S. 779; (1991), 84 D.L.R. (4th) 438; 67 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 1; 129 N.R. 81.

DOCTRINE

Determination of Refugee Status of Persons Connected with Organizations or Groups which Advocate and/or Practice Violence. Préparé par le projet juridique du Bureau canadien du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, note n° 5. Ottawa, 2 août 1989 (non publié).
 Goodwin-Gill, Guy S. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
 Grahl-Madsen, Atle. *The Status of Refugees in International Law*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1966.
 Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.
 Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Centre de documentation. *Iran: Profil d'un pays*. Ottawa: Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 1989.
 La Forest, Anne W. *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed. Aurora, Ont.: Canada Law Book Inc., 1991.
 Stephen, James Fitzjames, Sir. *A History of the Criminal Law of England*. London: Macmillan, 1883.
 Nations Unies. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*. Genève, septembre 1979.

APPEL de la décision par laquelle la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a statué que l'appelant avait une crainte bien fondée de persécution

1F(b) of the *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*. Appeal dismissed.

COUNSEL:

Stewart Istvanffy for appellant.
Normand Lemyre for respondent.

SOLICITORS:

Stewart Istvanffy, Montréal, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J.A.

Introduction

The very expression "political crime" rings curiously and indeed offensively to Canadian ears. We do not think of crimes as being "political" except in the broadest sense of that word in that they cause injury not only to individuals but also to the public peace and therefore to the polity in which we live. Politicians who commit crimes are hounded from office as well as punished. Political motivation or political purpose are for us quite simply irrelevant to the determination of whether a given action is criminal and should be punished. The murders of D'Arcy McGee and Pierre Laporte were viewed by Canadian law as simply murders, no more and no less.

It may come therefore as some surprise to most Canadians to learn that in two respects at least the laws of Canada recognize that the consequences of an otherwise criminal act may vary if that act can be characterized as political. In both instances the reference is to actions committed outside Canada but the standard to be applied is one which is mandated by Canadian law and administered by Canadian courts.

The two exceptions in question are found in the law of refugee status and in extradition law.

tion, mais était exclu par la section 1Fb) de l'article premier de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Appel rejeté.

a AVOCATS:

Stewart Istvanffy pour l'appellant.
Normand Lemyre pour l'intimé.

b PROCUREURS:

Stewart Istvanffy, Montréal, pour l'appellant.
Le sous-procureur général du Canada, pour l'intimé.

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

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.

d

Introduction

L'expression même «crime politique» a une résonance étrange et elle est en fait choquante pour les Canadiens. Nous ne percevons pas les crimes comme «politiques», si ce n'est dans le sens le plus large du terme, c'est-à-dire dans la mesure où ils nuisent non seulement aux personnes, mais aussi à la paix publique et, partant, au régime politique dans lequel nous vivons. Les politiciens qui commettent des crimes sont destitués et punis. Les motifs ou les buts politiques n'ont simplement aucune pertinence à nos yeux lorsqu'il s'agit de déterminer si un acte donné est de nature criminelle et doit être puni. Les meurtres de D'Arcy McGee et de Pierre Laporte ont été considérés par le droit canadien comme de simples meurtres, ni plus ni moins.

h La plupart des Canadiens seront donc surpris d'apprendre que la législation canadienne reconnaît, au moins à deux égards, la possibilité que les conséquences d'un acte par ailleurs tenu pour criminel varient, selon qu'on lui attribue ou non un caractère politique. Dans les deux cas, la loi vise les actes commis à l'extérieur du pays, mais la norme applicable est celle imposée par le droit canadien et appliquée par les tribunaux du Canada.

j Ces deux exceptions ressortissent au droit du statut de réfugié et au droit de l'extradition.

Section 2 of the *Immigration Act*¹ in defining the term “Convention refugee” concludes with the words “but does not include any person to whom the Convention does not apply pursuant to section E or F of Article 1 thereof.” Section F of Article 1 of the Convention [United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6], set out in the schedule [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 28, s. 34] to the Act, reads:²

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

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

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

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

For its part, section 21 of the *Extradition Act*³ reads:

21. No fugitive is liable to surrender under this Part if it appears that

(a) the offence in respect of which proceedings are taken under this Part is one of a political character; or

(b) the proceedings are being taken with a view to prosecute or punish the fugitive for an offence of a political character.

This case concerns the proper interpretation and application of the “serious non-political crime” exception contained in Article 1F(b) of the Convention. It is, as far as we have been informed, the first such case to be decided by a Canadian court.

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

² While the French text of paragraph (b) does not mention the word “politique” there can be no doubt that the English “serious non-political crime” is an accurate rendition of “crime grave de droit commun.”

³ R.S.C., 1985, c. E-23.

La définition de l’expression «réfugié au sens de la Convention» énoncée à l’article 2 de la *Loi sur l’immigration*¹ se termine par les termes suivants: «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.» La section F de l’article premier de la Convention [Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, le 28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6], reproduite à l’annexe [éditée par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 28, art. 34] de la Loi, se lit comme suit²:

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

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

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

c) Qu’elles se sont rendues coupables d’agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. [Non souligné dans le texte original.]

Pour sa part, l’article 21 de la *Loi sur l’extradition*³ dispose:

21. Le fugitif ne peut être livré dans le cadre de la présente partie s’il ressort:

a) soit que l’infraction pour laquelle son extradition est demandée a un caractère politique;

b) soit que l’extradition est demandée dans le but de le poursuivre ou de le punir pour une infraction à caractère politique.

La présente instance touche l’interprétation juste et l’application de l’exception visant un «crime grave de droit commun» prévue à la section Fb) de l’article premier de la Convention. Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, c’est la première fois qu’un tribunal canadien se prononce sur cette question.

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

² Bien que la version française de l’alinéa b) n’emploie pas le terme «politique», il ne fait aucun doute que l’expression anglaise «serious non-political crime» constitue un équivalent juste de l’expression «crime grave de droit commun».

³ L.R.C. (1985), ch. E-23.

The facts

The facts may be shortly stated. The appellant is an Iranian citizen, son of a wealthy family which had been an active supporter of the Shah's regime. Indeed the appellant's father had worked directly for the Shah's brother. As might be expected, the family experienced considerable difficulties after the coming to power of the Ayatollah Khomeini's government in 1979. The appellant was at that time a student and he experienced harassment at the hands of the local revolutionary committee and of the school authorities, one of whom later became a senior official in the Revolutionary Guards. The appellant joined an underground student group that met regularly and in due course became associated with a larger militant group of anti-Khomeini activists. In the years 1980 and 1981, the appellant personally took part in five or six incidents of bombing and arson. Those attacks were said to be directed against wealthy supporters of the regime and members of the local revolutionary committee and consisted in the placing of bombs or Molotov cocktails in their business premises in the bazaar. Since such premises were usually crowded at the time of the attacks (indeed the crowds seem to have served as cover for the attackers) they frequently resulted in injury and even death to innocent bystanders. The Board found as a fact, and there was evidence to support the finding, that the appellant "was personally responsible for the murder of innocent people".⁴

Although he was three times arrested and interrogated by the authorities, the appellant never confessed to his activities and he was ultimately released

⁴ Indexed as: *A. (T.W.) (Re)*, [1991] C.R.D.D. No. 430 (QL). While the appellant admitted his personal participation in several bombings and also admitted that the bombings carried out by the group had killed people, he denied knowing whether the bombs he had placed had actually resulted in deaths rather than merely causing serious injury. In my view this was quite enough to constitute "serious reasons" for considering him to have been responsible for the death of innocent people. This is not a case of guilt by mere association but of willing and active participation in activities which were of a nature to injure and did injure bystanders and were of the very same type which had, on his own admission, killed some of them.

Les faits

Les faits peuvent être exposés brièvement. L'appellant est un citoyen de l'Iran, fils d'une famille fortunée qui appuyait activement le régime du schah. En fait, le père de l'appellant travaillait directement pour le frère du schah. Comme on peut s'y attendre, sa famille a connu de graves problèmes après la venue au pouvoir du gouvernement de l'ayatollah Khomeiny en 1979. À cette époque, l'appellant était étudiant et il a été harcelé par le comité révolutionnaire local ainsi que par les autorités scolaires, dont un membre est devenu par la suite officier supérieur de la Garde révolutionnaire. L'appellant s'est joint à un groupe étudiant clandestin qui se réunissait régulièrement et qui s'est associé par la suite à un groupe militant plus important d'activistes opposés à Khomeiny. Au cours des années 1980 et 1981, l'appellant a participé personnellement à cinq ou six attentats à la bombe et incendies criminels. On a affirmé que ces attentats étaient dirigés contre des gens riches qui appuyaient le régime et contre des membres du comité révolutionnaire local; on a fait exploser des bombes ou des cocktails Molotov à l'intérieur de leurs commerces dans le bazar. Comme ces lieux étaient habituellement très fréquentés au moment des attentats (de fait, leurs auteurs ont utilisé la foule pour se dissimuler), ceux-ci ont souvent blessé, voire tué, des innocents qui s'y trouvaient par hasard. La Commission a tiré une conclusion de fait, appuyée par des éléments de preuve, selon laquelle l'appellant «était personnellement responsable du meurtre de personnes innocentes»⁴.

Bien qu'il ait été arrêté et interrogé par les autorités à trois reprises, l'appellant n'a jamais avoué ses activités et, chaque fois, il a finalement été libéré. Par

⁴ Répertoire: *A. (T.W.) (Re)*, [1991] D.S.S.R. n° 430 (QL). Bien que l'appellant ait reconnu avoir participé personnellement à plusieurs explosions et qu'il ait admis que les bombes posées par le groupe avaient tué des gens, il a déclaré ne pas savoir si les bombes qu'il avait placées avaient effectivement causé des décès, plutôt que, simplement, des blessures graves. Selon moi, ces aveux suffisent pour constituer des «raisons sérieuses» de le considérer comme responsable de la mort d'innocents. Il ne s'agit pas d'un cas de culpabilité par simple association, mais de participation active et délibérée à des activités qui pouvaient et qui ont effectivement blessé des personnes qui se trouvaient sur les lieux par hasard, et qui étaient exactement de la même nature que celles qui ont, de son propre aveu, tué des innocents.

on each occasion. In due course he left Iran and arrived in this country in 1986. Because he was subsequently imprisoned for an offence against the laws of Canada, his claim to refugee status was not heard until 1991.

The decision under review

By the decision now under review, the Board found that the appellant did indeed have a well-founded fear of persecution in the event of his return to Iran, but that he was excluded by the provisions of Article 1F(b) of the Convention, *supra*.

As I read the Board's decision it turns largely on two findings. In the first place, the Board expressed some doubt as to whether the appellant's crimes were politically motivated at all. As the Board put it, the appellant's evidence led them to "question whether there was anything beyond revenge and anarchy in his mind and the mind of his group."⁵ And again "there is no indication . . . that their crimes attempted to go beyond personal vindictiveness towards something which would alter the political organisations that existed at the time."⁶

The second and more telling finding of the Board deals with the methods employed by the appellant:

In a case such as this, the offenses are of such a particularly serious and disproportionate nature that it cannot be treated as "political" for the purpose of Section F(b), regardless of the alleged political motive. For the crimes committed by Mr. [Gil] go well beyond those considered to be political offenses. Rather they are violent acts which were staged in crowded bazaars, with a blatant disregard for the safety of innocent civilians. Such kinds of crimes cannot and should not ever be considered to be "political" in nature.

. . . one must look to the target of the attack to determine whether a person can be classified as being a freedom fighter or a terrorist. The freedom fighter, or the resistance fighter, attempts to achieve his aim by going after military and government targets primarily, while the terrorist uses the innocent seeking to create chaos by striking out at the most vulnerable.

⁵ *Supra*, note 4.

⁶ *Ibid*.

la suite, il a quitté l'Iran et il est arrivé au Canada en 1986. Il a été emprisonné, plus tard, pour une infraction aux lois canadiennes; sa revendication du statut de réfugié n'a donc été entendue qu'en 1991.

La décision visée par la demande de contrôle

Dans la décision visée par la demande de contrôle, la Commission a conclu que l'appellant avait effectivement une crainte bien fondée d'être persécuté s'il retournait en Iran, mais qu'il était exclu de la définition de réfugié au sens de la Convention par application de la section Fb) de l'article premier de la Convention, précitée.

Après avoir lu la décision de la Commission, j'estime qu'elle tient en grande partie à deux conclusions. Premièrement, la Commission a exprimé un doute quant à la question de savoir si les infractions commises par l'appellant avaient un motif politique quelconque. La Commission a déclaré que la preuve produite par l'appellant l'amenait à «nous demander s'il y avait dans son esprit ou dans celui de son groupe autre chose que vengeance et anarchie»⁵. Puis, «rien . . . n'indique que leurs crimes avaient un but autre que d'assouvir leur vengeance personnelle à l'égard de quelque chose qui modifierait les organisations politiques en place à ce moment»⁶.

La deuxième conclusion de la Commission, qui est plus significative, concerne les méthodes employées par l'appellant:

En l'espèce, les crimes ont un caractère si grave et si disproportionné qu'ils ne peuvent être considérés comme «politiques» pour l'application de l'alinéa Fb), peu importe le motif politique allégué. De fait, les crimes commis par M. [Gil] dépassent de loin ce qu'on considère être un crime politique. Il s'agit plutôt d'actes violents, qui ont été perpétrés dans des bazars bondés de monde, en faisant fi, de façon flagrante, de la sécurité de civils innocents. De tels crimes ne peuvent et ne devraient jamais être considérés comme «politiques».

. . . ce qu'il faut considérer, c'est la cible de l'attaque, afin de déterminer si une personne peut être classée parmi les défenseurs de la liberté ou les terroristes. Le défenseur de la liberté ou le résistant tente d'atteindre son but en visant surtout des cibles militaires et gouvernementales, tandis que le terroriste se sert de personnes innocentes pour créer le désordre en s'atta-

⁵ Précité, note 4.

⁶ *Ibid*.

That is what Mr. [Gil] did. As he said himself, he chose crowded market places so the innocent could serve as his cover. He did what he did knowing full well the consequences, knowing that some bystanders would die or be injured. In so doing, he has committed what must be defined as a "serious non-political crime". [*Supra*, note 4.]

The law

I have previously indicated that the characterization of crimes as "political" is found in both extradition and refugee law. This has led some commentators to suggest that they are but two sides of the same coin and serve to complement one another:⁷ the fugitive who cannot be extradited may seek asylum; the refugee claimant who is excluded may be extradited. While there is much truth to this observation, and while, as will be seen, we must rely almost entirely on cases relating to extradition rather than to refugee claims, it is, I think, of some utility to observe at the outset that there are important differences between the two. In particular:

1) Extradition is carried out as an obligation under treaty owed by Canada to the requesting state; the grant of refugee status arises from an obligation owed to the individual claimant under a domestic law enacted in compliance with an international convention;

2) In extradition the foreign state wants the fugitive returned and actively seeks that result; the judicial proceedings in this country are an offshoot of judicial proceedings in the requesting state. In refugee law, by contrast, only the claimant is before the court and there is generally no indication whether his country of origin knows or even cares about his criminal activities;

3) In extradition the fugitive generally contests his guilt and it is up to the requesting state to prove it; in refugee claims the claimant often admits his crimes

⁷ See for example James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, at pp. 221 ff. Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. I, A.W. Sijthoff, Leyden, 1966, at pp. 290-292.

quant aux plus vulnérables. C'est ce que M. [Gil] a fait. Comme il l'a dit lui-même, il a choisi les marchés bondés de monde pour que les personnes innocentes lui servent de couverture. Il a agi comme il l'a fait en sachant très bien quelles en seraient les circonstances, en sachant que certains spectateurs mourraient ou seraient blessés. Ce faisant, il a commis ce que l'on peut appeler un «crime grave de droit commun». [Précité, note 4.]

Le droit applicable

J'ai déjà mentionné que la classification des infractions, selon qu'elles ont ou non un «caractère politique», est régie à la fois par le droit en matière d'extradition et de statut de réfugié. Pour cette raison, certains observateurs ont émis l'hypothèse qu'il s'agit là des deux côtés d'une même médaille, qui se complètent l'un l'autre⁷: le fugitif qui ne peut être extradé peut demander asile et le demandeur du statut de réfugié qui est exclu peut être extradé. Bien qu'il y ait beaucoup de vrai dans cette remarque et que nous devons, comme nous le verrons, nous en remettre presque entièrement à la jurisprudence touchant l'extradition plutôt que la revendication du statut de réfugié, il me semble utile de souligner d'entrée de jeu que des différences importantes distinguent ces deux domaines du droit. Soulignons plus particulièrement les différences qui suivent:

1) L'extradition est effectuée en exécution d'une obligation du Canada envers l'État requérant, prévue dans un traité; la reconnaissance du statut de réfugié découle d'une obligation envers le revendicateur du statut, prévue dans une loi interne édictée en conformité avec une convention internationale.

2) En matière d'extradition, l'État étranger désire le retour du fugitif et poursuit activement cet objectif; la procédure judiciaire dans notre pays est une conséquence de la procédure judiciaire dans l'État requérant. Par contre, en matière de statut de réfugié, seul le demandeur s'adresse à la Cour et rien n'indique généralement si son pays d'origine a connaissance ou se soucie même de ses activités criminelles.

3) Dans les cas d'extradition, le fugitif conteste généralement sa culpabilité et c'est à l'État requérant qu'il incombe de l'établir; le revendicateur du statut de

⁷ Voir par exemple, James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, aux p. 221 et suivantes; Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. I, A.W. Sijthoff, Leyden, 1966, aux p. 290 à 292.

(as this appellant did) but tries to show that they are political;

4) Since Article 1F(b) is stated as an exception to the definition of a refugee, the claimant against whom it is invoked is, *ex hypothesi*, in danger of persecution in the event of his return; if the crime is “political,” persecution for political opinion would therefore seem to be almost a foregone conclusion. In extradition, on the other hand, it is generally assumed that the requesting state will afford to the fugitive all the usual legal protections and no ulterior motive is presumed;

5) The *Extradition Act* draws a distinction between the “political” crime (paragraph 21(a) above) and the “political” motive of the prosecution (paragraph 21(b)). The implication is clear that a non-political crime may be prosecuted for political motives. The Convention definition in Article 1F(b) speaks only of the crime itself. In theory, therefore, there may be some offences which would not be extraditable under paragraph 21(b) but would still operate to exclude the offenders from refugee status under Article 1F(b);

6) The extradition exception applies to both “pure” and “relative” political offences,⁸ and the rationale for the rule is clear enough. It is less clear why, in refugee law, an offence which is only “relatively” political, i.e. because it was committed for a political motive, should oblige a state to grant asylum to the criminal. It is one thing to refuse to return a political

⁸ See Anne Warner La Forest, *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3rd ed., Canada Law Book Inc., 1991, at p. 83:

Although the terminology of “political offence” is widespread, a satisfactory definition remains to be formulated. The term embraces two concepts: first, the purely political offence, which is an act directed against the political organization or government of a state and contains no element of common crime; and secondly, what is described in the Act as an offence of a political character, one that is a common crime but is so closely integrated with political acts or events that it is regarded as political.

réfugié admet souvent les infractions qu’il a commises (comme l’a fait l’appellant), mais tente de démontrer qu’il s’agit d’infractions à caractère politique.

a 4) Étant donné que la section Fb) de l’article premier établit une exception à la définition de la qualité de réfugié, le demandeur contre qui on l’invoque risque, par hypothèse, d’être persécuté s’il retourne dans son pays; s’il s’agit d’une infraction «à caractère politique», le risque qu’il soit persécuté en raison de ses opinions politiques semble pratiquement acquis. Par contre, dans le cadre d’une demande d’extradition, on présume généralement que l’État requérant accordera au fugitif toutes les protections juridiques habituelles et qu’il n’agit pas pour un motif inavoué.

b 5) La *Loi sur l’extradition* établit une distinction entre l’infraction qui a «un caractère politique» (alinéa 21a) précité et le but «à caractère politique» de la poursuite (alinéa 21b)). Il en ressort clairement qu’un crime de droit commun peut donner lieu à une poursuite pour un mobile politique. La définition énoncée à la section Fb) de l’article premier de la Convention touche uniquement l’infraction. En théorie, l’alinéa 21b) pourrait donc écarter l’extradition dans le cas de certaines infractions qui excluraient néanmoins leurs auteurs de la définition du statut de réfugié par application de la section Fb) de l’article premier.

c 6) L’exception aux règles de l’extradition s’applique aux infractions à caractère politique, «absolu» ou «relatif»,⁸ et le fondement de cette règle est assez clair. On discerne moins nettement pourquoi, selon le droit du statut de réfugié, un État devrait donner asile à un criminel qui a commis une infraction dont le caractère politique est «relatif», c’est-à-dire une

⁸ Voir Anne Warner La Forest, *La Forest's Extradition to and from Canada*, 3^e éd., Canada Law Book Inc., 1991, à la p. 83:

[TRADUCTION] Bien que l’expression «infraction à caractère politique» soit très répandue, aucune définition satisfaisante de cette notion n’a encore été formulée. Cette expression englobe deux concepts: premièrement, l’infraction à caractère purement politique, qui désigne un acte dirigé contre l’organisation politique ou le gouvernement d’un État et qui ne comprend aucun élément d’un crime de droit commun; deuxièmement, l’infraction que la Loi décrit comme une infraction à caractère politique, qui constitue un crime de droit commun, mais qui est si intimement liée à des actes ou à des événements politiques qu’on la considère comme une infraction de nature politique.

assassin; it is quite another to welcome him with open arms;

7) The refugee exception is limited to "serious" crimes; extradition law has no such qualification;

8) The result of a successful extradition is the return of the fugitive to face trial; the result of a failed refugee claim is not necessarily the return of the claimant to the country where his crime was committed, which may even not be his country of origin;

9) Extradition law is ultimately concerned with the punishment by foreign states of what are generally and internationally recognized to be crimes; refugee law, in this country at least, is concerned with the admission to Canada of permanent residents who may ultimately become citizens.

On balance, these considerations would seem to me to point to a need for even greater caution in characterizing a crime as political for the purposes of applying Article 1F(b) than for the purpose of denying extradition.

In the light of these general observations I turn now to look at the state of the authorities in the United Kingdom, the United States and elsewhere. All the decided cases, except where otherwise specifically noted, concern extradition rather than refugee claims and must therefore be read in the light of the foregoing comments.

United Kingdom cases

The first decision, and one that is still cited, is the judgment of the Divisional Court in *Castioni, In re*.⁹ The Court allowed a writ of *habeas corpus* to block the extradition to Switzerland of a fugitive who had killed a Cantonal official in the course of an armed uprising against the Government of the Canton. The

⁹ [1891] 1 Q.B. 149, at p. 166.

infraction perpétrée pour un motif politique. Il y a une marge entre refuser de livrer un assassin politique et l'accueillir à bras ouverts.

7) L'exception applicable au statut de réfugié se limite aux crimes «graves»; le droit de l'extradition ne tient pas compte de cette caractéristique.

8) Lorsqu'une demande d'extradition est accueillie, le fugitif retourne dans son pays pour y subir un procès; lorsqu'une revendication du statut de réfugié est rejetée, le revendicateur ne retourne pas nécessairement dans le pays où il a commis l'infraction, pays qui peut même être différent de son pays d'origine.

9) L'objet des règles de droit en matière d'extradition est de permettre aux États étrangers de punir des actes qui sont reconnus comme des crimes de façon générale et sur le plan international; les règles de droit en matière de statut de réfugié visent, du moins dans notre pays, à admettre au Canada des résidents permanents qui peuvent, en bout de ligne, devenir citoyens canadiens.

L'examen de ces considérations, en regard les unes des autres, semble faire ressortir, selon moi, la nécessité de faire preuve d'une plus grande prudence avant de qualifier un infraction d'infraction à caractère politique aux fins de la section F(b) de l'article premier qu'aux fins du rejet d'une demande d'extradition.

À la lumière de ces observations d'ordre général, j'examinerai maintenant l'état de la jurisprudence étrangère, émanant notamment du Royaume-Uni et des États-Unis. À moins d'indication contraire expresse, toutes les décisions mentionnées ont été rendues dans le contexte d'une demande d'extradition plutôt que d'une revendication du statut de réfugié et doivent donc être interprétées en tenant compte des remarques qui précèdent.

La jurisprudence émanant du Royaume-Uni

La première décision pertinente, à laquelle on se réfère encore, est le jugement rendu par la Divisional Court dans l'affaire *Castioni, In re*⁹. Dans cette affaire, la Cour a accordé un bref d'*habeas corpus* pour empêcher l'extradition en Suisse d'un fugitif qui avait tué un fonctionnaire d'un canton au cours d'un

⁹ [1891] 1 Q.B. 149, à la p. 166.

Court laid down what was subsequently to become known as the “incidence” test for determining whether or not an offence was of a political character. Hawkins J., quoting and adopting the test suggested in the well-known treatise of Stephen J. [*A History of the Criminal Law of England*] (who was also a member of the Court), put the matter thus:

I think, therefore, that the expression in the Extradition Act ought (unless some better interpretation of it can be suggested) to be interpreted to mean that fugitive criminals are not to be surrendered for extradition crimes, if those crimes were incidental to and formed a part of political disturbances. [Emphasis added.]

Denman J. expressed the same thing in somewhat different language (at pages 158-159):

... an act done, not only in the course of a political rising, but as part of a political rising The question really is, whether, upon the facts, it is clear that the man was acting as one of a number of persons engaged in acts of violence of a political character with a political object, and as part of the political movement and rising in which he was taking part. [Emphasis added.]

A few years later in *Meunier, In re*,¹⁰ the Divisional Court used the incidence test to deny the “political offence” exception claimed by, and thereby permit the extradition of, an anarchist who had thrown a bomb into a military barracks. The case is important in that it appears to draw a distinction between offences committed against governments and their officials and those committed against private citizens. Cave J., speaking for the Court, set out both the test and the distinction in the following words:

The last point taken is, that, so far as regards the outrage at the barracks, the offence charged is one of a political character, and therefore the accused is not liable to be surrendered under the Extradition Acts; for it is said that the outrage was an attack on Government property, and was an attempt to destroy the quarters occupied by the troops of the French Government. It appears to me that, in order to constitute an offence of a political character, there must be two or more parties in the State, each seeking to impose the Government of their own choice on the other, and that, if the offence is committed by one side or the other in pursuance of that object, it is a political offence, otherwise not. In the present case there are not two

¹⁰ [1894] 2 Q.B. 415, at p. 419.

soulèvement armé contre le gouvernement du canton. La Cour a établi ce qu'on a par la suite désigné comme le critère du «caractère accessoire» pour déterminer si l'infraction avait ou non un caractère politique. Le juge Hawkins a cité et adopté le critère suggéré dans le traité bien connu du juge Stephen [*A History of the Criminal Law of England*] (qui faisait aussi partie de la Cour), puis s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] Je suis donc d'avis que l'expression qui figure dans l'Extradition Act doit (à moins qu'une meilleure interprétation ne soit proposée) être interprétée de façon à signifier que les criminels fugitifs ne doivent pas être extradés pour des crimes donnant lieu à l'extradition si ceux-ci ont été commis accessoirement à des troubles politiques et dans le cadre de tels troubles. [Non souligné dans le texte original.]

Le juge Denman a exprimé la même opinion en des termes différents (aux pages 158 et 159):

[TRADUCTION] . . . un acte accompli non seulement au cours d'un soulèvement politique, mais aussi dans le cadre de celui-ci . . . La question revient en fait à déterminer si, d'après les faits, il ressort clairement que la personne s'est livrée, avec d'autres, à des actes de violence à caractère politique, dans un but politique et dans le cadre d'un mouvement ou d'une insurrection politique auxquels elle prenait part. [Non souligné dans le texte original.]

Quelques années plus tard, dans l'arrêt *Meunier, In re*¹⁰, la Divisional Court a utilisé le critère du caractère accessoire pour écarter l'application de l'exception visant l'«infraction à caractère politique» invoquée par un anarchiste qui avait fait exploser une bombe dans une caserne et permettre son extradition. Cet arrêt est important car il semble établir une distinction entre les infractions commises contre les gouvernements et leurs représentants et celles commises contre de simples citoyens. Le juge Cave a formulé ce critère et cette distinction dans les termes suivants, au nom de la Cour:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'attentat contre la caserne, le dernier argument invoqué veut qu'il s'agisse là d'une infraction à caractère politique et que l'accusé ne soit par conséquent pas passible d'extradition en vertu des lois sur l'extradition; car l'attentat constituait une attaque contre les biens du gouvernement et une tentative de destruction des quartiers occupés par les troupes françaises. Il me semble que, pour qu'il y ait infraction à caractère politique, il doit y avoir au sein de l'État plusieurs factions, chacune d'entre elles cherchant à imposer aux autres le gouvernement de son choix, et que, si l'une ou l'autre de ces factions commet une infraction dans ce but, il s'agit alors d'une infraction à caractère politique; sinon il ne s'agit

¹⁰ [1894] 2 Q.B. 415, à la p. 419.

parties in the State, each seeking to impose the Government of their own choice on the other; for the party with whom the accused is identified by the evidence, and by his own voluntary statement, namely, the party of anarchy, is the enemy of all Governments. Their efforts are directed primarily against the general body of citizens. They may, secondarily and incidentally, commit offences against some particular Government; but anarchist offences are mainly directed against private citizens. [Emphasis added.]

Some of the weaknesses inherent in seeking to apply the incidence test in all cases appear from the decision in *Regina v. Governor of Brixton Prison. Ex parte Kolczynski*.¹¹ In that case, the crew of a Polish fishing trawler had overpowered the master and the political officer and had brought the ship to Britain where they sought asylum. Clearly this was an extraditable offence and it could even arguably be said to constitute the international crime of piracy. Equally clearly, the crew were not participating in any revolution or uprising against the Polish government and could not reasonably have expected their actions to bring about any change of government in Poland. They were simply seeking to escape. Extradition was nonetheless refused. Cassels J. put the matter in this way:

The words "offence of a political character" must always be considered according to the circumstances existing at the time when they have to be considered. The present time is very different from 1891, when *Castioni's* case was decided. It was not then treason for a citizen to leave his country and start a fresh life in another. Countries were not regarded as enemy countries when no war was in progress. Now a state of totalitarianism prevails in some parts of the world and it is a crime for citizens in such places to take steps to leave. In this case the members of the crew of a small trawler engaged in fishing were under political supervision and they revolted by the only means open to them. They committed an offence of a political character, and if they were surrendered there could be no doubt that, while they would be tried for the particular offence mentioned, they would be punished as for a political crime.

The judgment of Lord Goddard C.J., at page 550 is also helpful in that it emphasises the political nature

¹¹ [1955] 1 Q.B. 540, at p. 549.

pas de ce genre d'infraction. Dans la présente affaire, il n'y a pas deux factions au sein de l'État, chacune cherchant à imposer à l'autre le gouvernement de son choix, puisque la faction à laquelle l'accusé est identifié par la preuve et par sa déclaration volontaire, soit la faction de l'anarchie, est l'ennemi de tous les gouvernements. Les anarchistes s'en prennent principalement à l'ensemble des citoyens. Ils peuvent, de façon accessoire, commettre des infractions contre un gouvernement en particulier, mais leurs attaques sont principalement dirigées contre de simples citoyens. [Non souligné dans le texte original.]

L'une des faiblesses de l'application générale du critère du caractère accessoire ressort de la décision *Regina v. Governor of Brixton Prison. Ex parte Kolczynski*¹¹. Dans cette affaire, les membres d'équipage d'un chalutier de pêche polonais avaient maîtrisé le capitaine et le représentant politique et avaient conduit le bateau en Grande-Bretagne où ils avaient cherché asile. Il s'agissait manifestement d'une infraction pouvant donner lieu à l'extradition et il était même possible de prétendre qu'il s'agissait de l'infraction internationale de piraterie. Il était aussi évident que les membres d'équipage ne participaient pas à quelque révolution ou soulèvement que ce soit contre le gouvernement polonais et qu'on ne pouvait raisonnablement s'attendre que leurs actions entraînent un changement de gouvernement en Pologne. Ils tentaient simplement de s'échapper. L'extradition a néanmoins été refusée. Le juge Cassels s'est exprimé ainsi:

[TRADUCTION] L'expression «infraction à caractère politique» doit toujours être examinée à la lumière des circonstances qui existent à l'époque en cause. L'époque actuelle diffère grandement de l'année 1891, au cours de laquelle l'affaire *Castioni* a été décidée. Le citoyen qui quittait alors son pays pour recommencer sa vie ailleurs ne commettait pas un acte de trahison. En temps de paix, les autres pays n'étaient pas considérés comme des ennemis. De nos jours, le totalitarisme prévaut dans certaines parties du monde où cela constitue un crime pour un citoyen que de prendre des mesures pour quitter le pays. En l'espèce, les membres d'équipage d'un petit chalutier de pêche faisaient l'objet d'une surveillance politique et se sont révoltés de la seule façon possible. Ils ont commis une infraction à caractère politique et, s'ils étaient extradés, il ne fait aucun doute que, même s'ils étaient jugés pour l'infraction mentionnée, ils seraient punis comme les auteurs d'un crime politique.

L'opinion du lord juge en chef Goddard, à la page 550, est aussi utile en ce qu'elle met l'accent sur la

¹¹ [1955] 1 Q.B. 540, à la p. 549.

of the prosecution to which the seamen would be subject:

Prima facie the evidence in support of the requisition merely show a revolt by two or more of the persons charged on board a ship on the high seas against the authority of the master, and this is a scheduled offence. The evidence, the truth of which the magistrate accepted, showed that these men while at sea found that a political officer was overhearing and recording their conversations and keeping observation upon them for the purpose of preparing a case against them on account of their political opinions, presumably in order that they might be punished for holding or at least expressing them. A resultant prosecution would thus have been a political prosecution. The revolt of the crew was to prevent themselves being prosecuted for a political offence and in my opinion, therefore, the offence had a political character.

In *Regina v. Governor of Brixton Prison, Ex parte Schraks*,¹² the House of Lords, while rejecting a political offence claim urged in opposition to an extradition request, cast some doubt on the validity of the formulation of the incidence test in *Castioni* and *Meunier, supra*. Lord Reid, in particular, went much farther than any of the other law Lords in questioning the rigidity and utility of that formulation in modern conditions:

We cannot inquire whether a "fugitive criminal" was engaged in a good or a bad cause. A fugitive member of a gang who committed an offence in the course of an unsuccessful putsch is as much within the Act as the follower of a Garibaldi. But not every person who commits an offence in the course of a political struggle is entitled to protection. If a person takes advantage of his position as an insurgent to murder a man against whom he has a grudge I would not think that that could be called a political offence. So it appears to me that the motive and purpose of the accused in committing the offence must be relevant and may be decisive. It is one thing to commit an offence for the purpose of promoting a political cause and quite a different thing to commit the same offence for an ordinary criminal purpose.

Moreover, I do not think that the application of the section can be limited to cases of open insurrection. An underground resistance movement may be attempting to overthrow a government and it could hardly be that an offence committed the day before open disturbances broke out would be treated as non-political while a precisely similar offence committed two days later would be of a political character. And I do not see why the section should be limited to attempts to overthrow a government. The use of force, or it may be other means, to compel a sovereign to change his advisers, or to compel a gov-

nature politique de la poursuite dont les marins auraient fait l'objet:

[TRADUCTION] De prime abord, il ressort simplement de la preuve à l'appui de la requête que plusieurs personnes à bord d'un bateau parti en haute mer se sont révoltées contre le capitaine et qu'il s'agit là d'une infraction prévue par la législation. La preuve, dont le magistrat a accepté la véracité, indique que ces hommes ont découvert, lorsqu'ils étaient en mer, qu'un représentant politique écoutait leurs conversations, les enregistrait et consignait des observations à leur égard dans le but de constituer contre eux un dossier fondé sur leurs opinions politiques, vraisemblablement afin qu'ils soient punis pour avoir soutenu ces opinions, ou du moins pour les avoir exprimées. La poursuite qui aurait suivi aurait donc été de nature politique. L'équipage s'est révolté pour éviter d'être poursuivi pour une infraction à caractère politique et, par conséquent, je suis d'avis que l'infraction avait un caractère politique.

Dans l'affaire *Regina v. Governor of Brixton Prison, Ex parte Schraks*¹², la Chambre des lords, tout en niant le caractère politique d'une infraction invoqué pour contester une demande d'extradition, a mis en doute la validité de l'énoncé du critère du caractère accessoire établi dans les affaires *Castioni* et *Meunier*, précitées. Lord Reid, en particulier, est allé beaucoup plus loin que les autres lords en s'interrogeant sur la rigidité et l'utilité de cet énoncé dans notre société moderne:

[TRADUCTION] Nous ne pouvons rechercher si un « criminel fugitif » a été mêlé à une bonne ou à une mauvaise cause. Un membre fugitif d'un gang qui a commis une infraction au cours d'un putsch raté relève autant de la loi qu'un partisan de Garibaldi. Mais l'auteur d'une infraction commise au cours d'une lutte politique n'a pas toujours droit à cette protection. Si une personne se prévaut de sa qualité d'insurgé pour assassiner une personne contre qui elle a un grief, je ne pense pas qu'on puisse appeler cela une infraction à caractère politique. Il me semble donc que le motif et les buts de l'accusé qui a commis l'infraction doivent être pertinents, et qu'ils peuvent être décisifs. C'est une chose que de commettre une infraction dans le but de faire avancer une cause politique et une chose tout à fait différente de commettre la même infraction dans un but purement criminel.

Qui plus est, je ne crois pas que l'application de cet article puisse être limitée aux cas d'insurrection. Un mouvement de résistance clandestin peut essayer de renverser un gouvernement et on pourrait difficilement considérer une infraction commise la veille du soulèvement comme une infraction de droit commun, alors qu'exactement la même infraction commise deux jours plus tard aurait un caractère politique. En outre, je ne vois pas pourquoi l'application de cet article devrait être limitée aux tentatives de renversement d'un gouvernement. L'utilisation de la force, ou d'autres moyens, pour

¹² [1964] A.C. 556, at pp. 583-584.

¹² [1964] A.C. 556, aux p. 583 et 584.

ernment to change its policy may be just as political in character as the use of force to achieve a revolution. And I do not see why it should be necessary that the refugee's party should have been trying to achieve power in the State. It would be enough if they were trying to make the government concede some measure of freedom but not attempting to supplant it.

It appears to me that the provisions of section 3 of the Act of 1870 are clearly intended to give effect to the principle that there should in this country be asylum for political refugees, and I do not think that it is possible, or that the Act evinces any intention to define the circumstances in which an offence can properly be held to be of a political character.

With an expression so vague as "an offence of a political 'character' there must be many borderline cases, for example, actions against a turbulent group trying to seize power which the government is too weak to suppress. But the present case appears to me to be beyond any possible extension of that category. I am willing to assume that the accused did what he believed to be right, and that many people, and even a whole political party, agreed with him, but I cannot find any political character in the alleged offences. There is nothing to indicate that he acted as he did in order to force or even promote a change of government, or even a change of government policy, or to achieve a political objective of any kind. I do not say that every act done for such purposes would necessarily be of a political character, but without any such purpose it could only be in some exceptional case which I cannot foresee that the act could, in my view, be said to be of a political character. [Emphasis added.]

Viscount Radcliffe, for his part, while agreeing with the need to liberalize the test, retained the requirement of a political struggle for power (at pages 591-592):

In my opinion the idea that lies behind the phrase "offence of 'a political character'" is that the fugitive is at odds with the State that applies for his extradition on some issue connected with the political control or government of the country. The analogy of "political" in this context is with "political" in such phrases as "political refugee," "political asylum" or "political prisoner." It does indicate, I think that the requesting State is after him for reasons other than the enforcement, of the criminal law in its ordinary, what I may call its common or international, aspect. It is this idea that the judges were seeking to express in the two early cases of *In re Castioni* and *In re Meunier* when they connected the political offence with an uprising, a disturbance, an insurrection, a civil war or struggle for power: and in my opinion it is still necessary to maintain the idea of that connection. It is not departed from by taking a liberal view as to what is meant by disturbance or these other words, provided that the idea of political opposition as between fugitive and requesting State is not lost sight of: but it would

contraindre un souverain à changer ses conseillers, ou obliger un gouvernement à modifier sa politique peut avoir un caractère tout aussi politique que l'utilisation de la force pour faire une révolution. Je ne vois donc pas pourquoi il doit être nécessaire que le parti du réfugié ait essayé de prendre le pouvoir dans le pays. Il suffit qu'ils essayent d'obtenir du gouvernement des mesures de liberté sans toutefois essayer de le renverser.

Il me semble que les dispositions de l'article 3 de la loi de 1870 visent clairement à mettre en vigueur le principe selon lequel ce pays doit accorder l'asile aux réfugiés politiques, et je ne pense pas qu'il soit possible de définir les circonstances dans lesquelles on peut décider à bon droit qu'une infraction a un caractère politique ou que cette définition ressorte de la loi.

Une expression aussi vague que l'«infraction à "caractère" politique» doit donner lieu à un grand nombre de cas limites, notamment des poursuites contre des groupes d'agitateurs qui tentent de s'emparer du pouvoir, mais que le gouvernement est trop faible pour maîtriser. Il me semble toutefois impossible d'élargir cette catégorie pour y inclure la présente affaire. Je veux bien présumer que l'accusé a fait ce qu'il croyait juste et qu'un grand nombre de personnes, même un parti politique au complet, étaient d'accord avec lui, mais je ne peux voir aucun caractère politique aux infractions reprochées. Rien n'indique qu'il a agi dans le but de forcer ou de promouvoir un changement de gouvernement, ou même un changement de politique, ou encore d'atteindre un objectif politique quelconque. Je ne veux pas dire que tous les actes accomplis à ces fins auraient nécessairement un caractère politique mais que, sans ces objectifs, un acte ne saurait avoir ce caractère que dans des circonstances exceptionnelles et, à mon avis, ce n'est pas le cas en l'espèce. [Non souligné dans le texte original.]

Bien qu'il ait reconnu la nécessité d'assouplir ce critère, le vicomte Radcliffe a pour sa part retenu l'exigence d'une lutte politique pour le pouvoir (aux pages 591 et 592):

[TRADUCTION] À mon avis, l'idée qui sous-tend l'expression «infraction à "caractère politique"» est que le fugitif est en désaccord avec l'État qui demande son extradition sur certains problèmes liés au gouvernement ou au régime politique du pays. Dans ce contexte, on peut rapprocher le mot «politique» du mot «politique» dans des expressions telles que «réfugié politique», «asile politique» ou «prisonnier politique». Cela indique en fait, à mon avis, que l'État recherchant le recherche pour des motifs autres que l'application du droit pénal vu sous son aspect ordinaire, que je pourrais appeler commun ou international. C'est cette idée que les juges cherchaient déjà à exprimer dans les deux arrêts *In re Castioni* et *In re Meunier* quand ils établissaient un rapport entre l'infraction politique et une émeute, des troubles, une insurrection, une guerre civile ou une lutte pour le pouvoir; à mon avis, il est encore nécessaire de conserver cette connexité. On ne s'en éloigne pas en prenant un point de vue libéral quant à la signification du mot troubles ou de ces autres mots, sous réserve qu'on ne perde pas de vue

be lost sight of, I think, if one were to say that all offences were political offences, so long as they could be shown to have been committed for a political object or with a political motive or for the furtherance of some political cause or campaign. There may, for instance, be all sorts of contending political organisations or forces in a country and members of them may commit all sorts of infractions of the criminal law in the belief that by so doing they will further their political ends: but if the central government stands apart and is concerned only to enforce the criminal law that has been violated by these contestants, I see no reason why fugitives should be protected by this country from its jurisdiction on the ground that they are political offenders. [Emphasis added.]

Viscount Radcliffe's views were specifically approved by the majority of the House of Lords in *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex parte Cheng*.¹³ Once again, however, the comments of the law Lords must be viewed as *obiter dicta*, since the case was actually decided on the ground that *Cheng's* alleged offence, an attempt to assassinate a Taiwanese government official, could have no political character in the United States, which was both the country where the crime was committed and the state requesting extradition. Lord Diplock's comments in particular, however, are useful in their emphasis on the need for a real connection between the crime and the alleged political object:

My Lords, the noun that is qualified by the adjectival phrase "of a political character," is "offence." One must, therefore, consider what are the juristic elements in an offence, particularly one which is an extradition crime, to which the epithet "political" can apply. I would accept that it applies to the mental element: the state of mind of the accused when he did the act which constitutes the physical element in the offence with which he is charged. I would accept, too, that the relevant state of mind is not restricted to the intent necessary to constitute the offence with which he is charged, for in the case of none of the extradition crimes can this properly be described as being political. The relevant mental element must involve some less immediate object which the accused sought to achieve by doing the physical act. It is unnecessary for the purposes of the present appeal, and would, in my view, be unwise, to attempt to define how remote that object might be. If the accused had robbed a bank in order to obtain funds to support a political party, the object would, in my view, clearly be too remote to constitute a political offence. But if the accused had killed a dictator in the hope of changing the government of the country, his object would be sufficiently immediate to justify

¹³ [1973] A.C. 931, at pp. 944-945.

l'idée d'une opposition politique entre le fugitif et l'État requérant; mais on la perdrait de vue, à mon avis, si l'on devait dire que toutes les infractions sont des infractions politiques dans la mesure où l'on peut démontrer qu'elles ont été commises dans un but politique ou avec un motif politique ou pour favoriser des causes ou des campagnes politiques. Par exemple, il peut exister toutes sortes d'organisations ou de forces politiques contestataires dans un pays dont les membres peuvent commettre toutes sortes d'infractions pénales en croyant que, ce faisant, ils atteindront plus aisément leurs buts politiques: mais si le gouvernement central ne partage pas ce point de vue et désire simplement appliquer le droit pénal qui a été violé par ces contestataires, je ne vois aucune raison pour que notre pays soustraie ces fugitifs à son autorité au motif qu'ils sont des délinquants politiques. [Non souligné dans le texte original.]

L'opinion du vicomte Radcliffe a été expressément approuvée par la majorité de la Chambre des lords dans l'affaire *Reg. v. Governor of Pentonville Prison, Ex parte Cheng*.¹³ Cette fois encore, les remarques des lords doivent toutefois être considérées comme des remarques incidentes, étant donné que cette décision se fondait en réalité sur le fait que l'infraction reprochée à M. Cheng, soit une tentative d'assassinat d'un représentant du gouvernement de Taiwan, ne pouvait avoir aucun caractère politique aux États-Unis, pays où l'infraction avait été commise et qui réclamait l'extradition. Les remarques de lord Diplock sont toutefois particulièrement utiles du fait qu'elles soulignent la nécessité d'établir une véritable connexité entre le crime et l'objectif politique invoqué:

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, la locution adjectivale «à caractère politique» qualifie le nom «infraction». Il faut donc examiner quels sont les éléments juridiques d'une infraction, plus particulièrement d'une infraction qui constitue un crime donnant lieu à l'extradition, à laquelle peut s'appliquer l'épithète «politique». Je conviens qu'il s'applique à l'élément mental: l'état d'esprit de l'accusé lorsqu'il a accompli l'acte qui constitue l'élément matériel de l'infraction dont il est accusé. Je conviens également que l'état d'esprit pertinent ne se limite pas à l'intention nécessaire à la commission de l'infraction dont il est accusé car, en ce qui concerne les crimes donnant lieu à l'extradition, elle ne peut jamais être décrite à bon droit comme politique. L'élément mental pertinent doit comprendre un but moins immédiat que l'accusé voulait atteindre en accomplissant l'acte matériel. Il n'est pas nécessaire pour les fins du présent appel de tenter de définir jusqu'à quel point ce but peut être éloigné et, à mon avis, il serait malavisé de le faire. Si l'accusé avait commis un vol de banque afin d'obtenir des fonds pour appuyer un parti politique, son but, à mon avis, serait clairement trop éloigné pour qu'il s'agisse d'une infraction politique. Mais si l'accusé avait assassiné un

¹³ [1973] A.C. 931, aux p. 944 et 945.

the epithet "political." For politics are about government. "Political" as descriptive of an object to be achieved must, in my view, be confined to the object of overthrowing or changing the government of a state or inducing it to change its policy or escaping from its territory the better so to do. [Emphasis added.]

United States cases

The courts of the United States have adapted and refined the incidence test as originally laid down in *Castioni*, *supra* and have brought it into line with modern political reality in much the same way as have the British courts. A recent and succinct statement of the test in an extradition case is found in *Koskotas v. Roche*:¹⁴

In order to come within the "political offense" exception, Koskotas must meet the so-called "incidence" test, by demonstrating that the alleged crimes were "committed in the course of and incidental to a violent political disturbance such as a war, revolution or rebellion."

The "political offense" exception historically has embraced only offenses aimed either at accomplishing political change by violent means or at repressing violent political opposition. The exception is "applicable only when a certain level of violence exists and when those engaged in that violence are seeking to accomplish a particular objective." [Emphasis added.]

There has been some dispute in the United States courts as to whether or not the incidence test is comprehensive and, in particular, as to whether it is subject to a further requirement which looks to the means employed for the purposes of bringing about the alleged political ends. In *McMullen v. I.N.S.*¹⁵ (one of the very few refugee cases to deal with the question) the test was stated as follows:

Under this standard, a "serious non-political crime" is a crime that was not committed out of "genuine political motives," was not directed toward the "modification of the political organization or . . . structure of the state," and in which there is no direct, "causal link between the crime committed and its alleged political purpose and object." In addition, even if the preceding standards are met, a crime should be considered a serious nonpolitical crime if the act is dispropor-

dictateur dans l'espoir de changer le gouvernement du pays, son but serait suffisamment immédiat pour justifier l'usage de l'épithète «politique». Car la politique concerne le gouvernement. L'utilisation du terme «politique» pour qualifier le but à atteindre doit, à mon avis, être limitée au but visant à renverser ou à changer le gouvernement d'un État, à l'inciter à modifier sa politique ou à fuir son territoire en agissant pour le mieux. [Non souligné dans le texte original.]

La jurisprudence émanant des États-Unis

Les tribunaux des États-Unis ont adapté et raffiné le critère du caractère accessoire établi à l'origine dans l'affaire *Castioni*, précitée, et ils l'ont actualisé en fonction de la réalité politique moderne, de la même façon que les tribunaux britanniques. On trouve un énoncé récent et succinct de ce critère en matière d'extradition dans la décision *Koskotas v. Roche*:¹⁴

[TRADUCTION] Afin de se prévaloir de l'exception liée au «caractère politique» de l'infraction, Koskotas doit se conformer au prétendu critère du «caractère accessoire», en démontrant que les crimes reprochés ont été «commis dans le cours de troubles politiques violents, comme une guerre, une révolution ou une rébellion, ou qu'ils leur sont accessoires».

Historiquement, l'exception liée au «caractère politique» de l'infraction inclut seulement les infractions qui visent soit à réaliser un changement politique par des moyens violents, soit à réprimer l'opposition politique violente. Cette exception «ne s'applique que lorsque la violence atteint un certain niveau et que ceux qui s'y livrent cherchent à atteindre un objectif précis.» [Non souligné dans le texte original.]

Une certaine controverse a eu cours aux États-Unis sur la question de savoir si le critère du caractère accessoire est exhaustif ou non et, plus particulièrement, s'il est assujéti à une exigence supplémentaire concernant les moyens employés afin d'atteindre les buts politiques invoqués. Dans l'affaire *McMullen v. I.N.S.*¹⁵ (l'une des très rares décisions en matière de statut de réfugié qui touche cette question), ce critère a été énoncé comme suit:

[TRADUCTION] Selon cette norme, un «crime grave de droit commun» est un crime qui n'a pas été commis dans un «but véritablement politique», qui ne visait pas à «modifier l'organisation politique ou . . . la structure de l'État» et qui ne comporte directement «aucun lien causal entre le crime commis et son prétendu but politique». En outre, même si les normes qui précèdent sont respectées, un crime devrait être considéré comme un crime grave de droit commun si l'acte est dispropor-

¹⁴ 931 F.2d 169 (1st Cir. 1991), at pp. 171-172.

¹⁵ 788 F.2d 591 (9th Cir. 1986), at p. 595.

¹⁴ 931 F.2d 169 (1st Cir. 1991), aux p. 171 et 172.

¹⁵ 788 F.2d 591 (9th Cir. 1986), à la p. 595.

tionate to the objective, or if it is “of an atrocious or barbarous nature.” [Emphasis added.]

The underlined words indicate where the controversy lies. *McMullen*, *supra*, was decided by the 9th Circuit Court on April 25, 1986. Only two months earlier, on February 18, 1986, a different panel of the same Court in *Quinn v. Robinson*,¹⁶ by a majority, and in what was in fact an *obiter dictum*,¹⁷ had taken vigorous issue with any suggestion that the Court should look at the means employed:

We do not believe it appropriate to make qualitative judgments regarding a foreign government or a struggle designed to alter that government Such judgments themselves cannot be other than political and, as such, involve determinations of the sort that are not within the judicial role.

A second premise may underlie the analyses of courts that appear to favour narrowing the exception, namely, that modern revolutionary *tactics* which include violence directed at civilians are not politically “legitimate.” This assumption, which may well constitute an understandable response to the recent rise of international terrorism, skews any political offense analysis because of an inherent conceptual short-coming. In deciding what tactics are acceptable, we seek to impose on other nations and cultures our own traditional notions of how internal political struggles should be conducted.

The structure of societies and governments, the relationships between nations and their citizens, and the modes of altering political structures have changed dramatically since our courts first adopted the *Castioni* test. Neither wars nor revolutions are conducted in as clear-cut or mannerly a fashion as they once were. Both the nature of the acts committed in struggles for self-determination . . . and the geographic location of those struggles have changed considerably since the time of the French and American revolutions. Now challenges by insurgent movements to the existing order take place most frequently in Third World countries rather than in Europe or North America. In contrast to the organized, clearly identifiable, armed forces of past revolutions, today’s struggles are often carried out by networks of individuals joined only by a common interest in opposing those in power.

It is understandable that Americans are offended by the tactics used by many of those seeking to change their governments. Often these tactics are employed by persons who do not share our cultural and social values or mores. Sometimes they are employed by those whose views of the nature, importance,

¹⁶ 783 F.2d 776 (9th Cir. 1986), at pp. 804-805.

¹⁷ The extradition was allowed to proceed on the grounds that even in its pure form the incidence test had not been satisfied.

portionné au but poursuivi ou s’il est «de nature atroce ou barbare». [Non souligné dans le texte original.]

Ce sont les passages soulignés qui font l’objet de la controverse. La décision *McMullen*, précitée, a été rendue par la 9th Circuit Court le 25 avril 1986. À peine deux mois plus tôt, le 18 février 1986, un tribunal différent de la même Cour a prononcé la décision *Quinn v. Robinson*¹⁶, dans laquelle la majorité a critiqué énergiquement, sous forme de remarques incidentes¹⁷, toute prétention selon laquelle la Cour devrait tenir compte des moyens utilisés:

[TRADUCTION] Nous ne croyons pas qu’il soit approprié de porter des jugements qualitatifs sur un gouvernement étranger ou sur la lutte engagée dans le but de le modifier . . . Ces jugements eux-mêmes ne peuvent être que politiques et, en tant que tels, ils impliquent des décisions qui outrepassent le rôle du juge.

Une deuxième prémisse peut servir de fondement aux analyses faites par les tribunaux, qui semblent favoriser une interprétation étroite de l’exception, c’est-à-dire, que les *tactiques* révolutionnaires modernes qui incluent la violence dirigée contre des civils ne sont pas «légitimes» sur le plan politique. Cette hypothèse, qui peut représenter une réaction normale à la montée récente du terrorisme international, fausse l’analyse des infractions politiques en raison d’un défaut conceptuel inhérent. En déterminant quelles tactiques sont acceptables, nous cherchons à imposer aux autres nations et cultures notre propre conception traditionnelle de la façon dont les luttes politiques intérieures devraient être menées.

La structure des sociétés et des gouvernements, les relations entre les États et leurs citoyens et les façons de modifier les structures politiques ont changé radicalement depuis que nos tribunaux ont commencé à adopter le critère énoncé dans *Castioni*. La façon de faire la guerre et la révolution n’est plus aussi nette et formelle qu’autrefois. Tant la nature des actes accomplis dans les luttes pour l’autodétermination . . . que la situation géographique de ces luttes ont changé considérablement depuis les révolutions française et américaine. De nos jours, les luttes menées par des groupes d’insurgés contre l’ordre établi ont lieu la plupart du temps dans des pays du Tiers monde plutôt qu’en Europe ou en Amérique du Nord. Contrairement aux forces armées organisées et facilement reconnaissables des révolutions précédentes, ce sont maintenant des réseaux d’individus qui n’ont entre eux qu’un intérêt commun contre le pouvoir en place qui mènent ces luttes.

Il est compréhensible que les Américains soient choqués par les tactiques qu’utilisent les personnes qui veulent changer de gouvernement. Souvent, elles ne partagent pas nos moeurs ou nos valeurs culturelles et sociales. Leur conception de la nature, de l’importance ou de la signification de la vie humaine

¹⁶ 783 F.2d 776 (9th Cir. 1986), aux p. 804 et 805.

¹⁷ L’extradition a été accordée au motif que le critère du caractère accessoire n’avait pas été rempli, même dans sa forme la plus pure.

or relevance of individual human life differ radically from ours. Nevertheless, it is not our place to impose our notions of civilized strife on people who are seeking to overthrow the regimes in control of their countries in contexts and circumstances that we have not experienced, and with which we can identify only with the greatest difficulty. It is the fact that the insurgents are seeking to change their governments that makes the political offense exception applicable, not their reasons for wishing to do so or the nature of the acts by which they hope to accomplish that goal.

Politically motivated violence, carried out by dispersed forces and directed at private sector institutions, structures, or civilians, is often undertaken—like the more organized, better disciplined violence of preceding revolutions—as part of an effort to gain the right to self-government . . . We believe the tactics that are used in such internal political struggles are simply irrelevant to the question whether the political offense exception is applicable. [Emphasis added; references omitted.]

It will be recalled that as early as in *Meunier, supra*, there had been an indication that random acts of indiscriminate violence against civilians could not qualify as political crimes regardless of motive. That view had found resonance in a large number of American decisions of which a leading example is *Eain v. Wilkes*:¹⁸

The reason that the bombing was not “incidental to” the conflict does not lie in the motivation for the act, since, for purposes of extradition, motivation is not itself determinative of the political character of any given act . . . The definition of “political disturbance,” with its focus on organized forms of aggression such as war, rebellion and revolution, is aimed at acts that disrupt the political structure of a State, and not the social structure that established the government. The exception does not make a random bombing intended to result in the cold-blooded murder of civilians incidental to a purpose of toppling a government, absent a direct link between the perpetrator, a political organization’s political goals, and the specific act. Rather, the indiscriminate bombing of a civilian populace is not recognized as a protected political act even when the larger “political” objective of the person who sets off the bomb may be to eliminate the civilian population of a country. Otherwise, isolated acts of social violence undertaken for personal reasons would be protected simply because they occurred during a time of political upheaval, a result we think the political offense exception was not meant to produce.

This policy long has been articulated in extradition cases of this and other nations in the context of terrorist activities, particularly those of anarchists.

¹⁸ 641 F.2d 504 (7th Cir. 1981), at pp. 520-522.

est parfois fondamentalement différente de la nôtre. Néanmoins, il ne nous appartient pas d'imposer notre conception de ce qu'est une lutte civilisée aux personnes qui veulent renverser le régime qui est à la tête de leur pays dans des contextes et des circonstances qui nous sont étrangers et auxquels nous pouvons très difficilement nous identifier. C'est le fait que les insurgés cherchent à changer leur gouvernement qui rend applicable l'exception liée au caractère politique de l'infraction, et non pas les raisons qui les motivent ou la nature des actes par lesquels ils espèrent atteindre leur but.

La violence dont le motif est politique, exercée par des forces disséminées et dirigée contre des établissements et des structures du secteur privé ou contre des civils est souvent entreprise—comme la violence mieux organisée et plus disciplinée des révolutions précédentes—dans le cadre de tentatives pour obtenir le droit à l'autonomie. Nous sommes d'avis que les tactiques qui sont utilisées dans les luttes politiques intérieures n'ont tout simplement rien à voir avec l'applicabilité de l'exception liée au caractère politique de l'infraction. [Non souligné dans le texte original; renvois omis.]

Il ne faut pas oublier que dès l'affaire *Meunier*, précitée, la jurisprudence a indiqué que les actes de violence aléatoires et aveugles commis contre des civils ne pourraient pas être qualifiés de crimes politiques, sans égard au motif invoqué. Cette opinion a trouvé son écho dans un grand nombre de décisions américaines parmi lesquelles on note l'arrêt de principe *Eain v. Wilkes*¹⁸:

[TRADUCTION] La raison pour laquelle l'attentat à la bombe n'était pas «accessoire» au conflit ne se trouve pas dans le motif de l'acte puisque, en matière d'extradition, le motif n'est pas en soi déterminant du caractère politique d'un acte donné. . . . La définition de «troubles politiques», qui met l'accent sur les formes organisées d'agressions, comme la guerre, la rébellion et la révolution, vise les actes qui perturbent la structure politique d'un État, et non pas la structure sociale qui a mis le gouvernement en place. Un attentat à la bombe aléatoire visant à assassiner des civils de sang-froid ne devient pas, en raison de l'exception, accessoire au but de renverser un gouvernement, s'il n'existe pas de lien direct entre l'auteur de l'attentat, les buts politiques d'une organisation politique et l'acte précis. Au contraire, l'attentat à la bombe aléatoire dirigé contre la population civile n'est pas reconnu comme un acte politique protégé, même si le grand objectif «politique» de la personne qui fait exploser la bombe peut être l'élimination de la population civile d'un pays. Sinon, des actes de violence isolés commis pour des raisons personnelles seraient protégés tout simplement parce qu'ils sont commis durant une période de bouleversements politiques et, à notre avis, l'exception liée au caractère politique de l'infraction ne vise pas ce résultat.

Cette politique est établie depuis longtemps en matière d'extradition, ici et ailleurs, dans le contexte d'activités terroristes, menées en particulier par des anarchistes.

¹⁸ 641 F.2d 504 (7th Cir. 1981), aux p. 520 à 522.

Anarchy presents the extreme situation of violent political activity directed at civilians and serves to highlight the considerations appropriate for this country's judiciary in construing the requirements of our extradition laws and treaties. But we emphasize that in this case, even assuming some measure of PLO involvement, we are presented with a situation that solely implicates anarchist-like activity, i.e., the destruction of a political system by undermining the social foundation of the government. The record in this case does not indicate that petitioner's alleged acts were anarchist-inspired. Yet the bombing, standing detached as it is from any substantial tie to political activity (and even if tied, as petitioner insists, to certain aspects of the PLO's strategy to achieve its goals), is so closely analogous to anarchist doctrine considered in cases like *In re Meunier*, as to be almost indistinguishable. [Emphasis added; reference omitted.]

The criticism of *Eain, supra*, and similar cases which was expressed by the 9th Circuit Court in *Quinn, supra*, was not long unanswered. In *McMullen, supra*, which, as indicated, was decided only a little more than two months later, a different panel of the same Court both quoted and followed *Eain*, at page 598:

If acts of violence directed at ordinary citizens were deemed "political crimes" for the purposes of this subsection, then the Attorney General would be *required* to withhold deportation of the perpetrators. As the Seventh Circuit observed, if such were the law:

[N]othing would prevent an influx of terrorists seeking a safe haven in America. Those terrorists who flee to this country would avoid having to answer to anyone anywhere for their crimes. The law is not so utterly absurd. Terrorists who have committed barbarous acts elsewhere would be able to flee to the United States and live in our neighbourhoods and walk our streets forever free from any accountability for their acts. We do not need them in our society. We have enough of our own domestic criminal violence with which to contend without importing and harbouring with open arms the worst that other countries have to export. We recognize the validity and usefulness of the political offense exception, but it should be applied with care lest our country become a social jungle and an encouragement to terrorists everywhere. *Eain*, 641 F.2d at 520.

McMullen was, as indicated, a refugee case and the Court emphasised some of the differences between refugee law and extradition law which I have enumerated earlier in these reasons. However, any

L'anarchie représente la situation extrême en ce qui concerne les activités politiques violentes dirigées contre des civils, et sert à mettre en lumière les facteurs que les tribunaux de ce pays jugent pertinents dans l'interprétation des exigences posées par notre législation et nos traités en matière d'extradition. Mais nous insistons sur le fait qu'en l'espèce, même en admettant une certaine participation de l'OLP, nous sommes placés devant une situation qui n'implique que des activités de type anarchiste, c'est-à-dire, la destruction d'un système politique par l'ébranlement du fondement social du gouvernement. Dans la présente affaire, le dossier n'indique pas que les actes reprochés au requérant s'inspiraient de l'anarchie. Cependant, l'attentat à la bombe, qui n'a pas de lien substantiel avec une activité politique (et même s'il était lié, comme le requérant persiste à le dire, à certains aspects de la stratégie de l'OLP pour atteindre ses objectifs), est tellement analogue à la doctrine anarchiste examinée dans des arrêts comme *In re Meunier*, qu'il est presque impossible de l'en distinguer. [Non souligné dans le texte original; renvoi omis.]

La réaction à la critique formulée contre l'affaire *Eain*, précitée, et des causes semblables par la 9th Circuit Court dans la décision *Quinn*, précitée, n'a pas tardé. Dans l'affaire *McMullen*, précitée, qui a été tranchée à peine deux mois plus tard, comme je l'ai déjà mentionné, un tribunal différent de la même Cour a cité et suivi l'arrêt *Eain* à la page 598:

[TRADUCTION] Si des actes de violence dirigés contre des citoyens ordinaires étaient réputés être des «crimes politiques» aux fins de ce paragraphe, l'Attorney General serait *tenu* de refuser la déportation des auteurs de ces actes. Comme l'a souligné la Seventh Circuit Court, si telle était la loi:

[R]ien ne pourrait empêcher un afflux de terroristes qui chercheraient refuge en Amérique. Ces terroristes qui se réfugieraiient dans notre pays n'auraient pas à répondre de leurs crimes à qui que ce soit, ni où que ce soit. Le droit n'est pas encore à ce point absurde. Des terroristes qui ont commis ailleurs des actes barbares pourraient trouver refuge aux États-Unis, vivre dans nos quartiers et se promener dans nos rues sans jamais être tenus responsables de leurs actes. Nous n'avons pas besoin d'eux dans notre société. Nous avons déjà assez de notre propre violence sans importer et accueillir à bras ouverts les pires éléments que les autres pays ont à exporter. Nous convenons de la validité et de l'utilité de l'exception liée au caractère politique de l'infraction, mais elle devrait être appliquée avec prudence de crainte que notre pays ne devienne une jungle et un encouragement pour les terroristes du monde entier. *Eain*, 641 F.2d, page 520.

L'affaire *McMullen* touchait le statut de réfugié, comme je l'ai déjà mentionné, et la Cour a mis en lumière certaines caractéristiques, déjà énumérées dans les présents motifs, qui différencient le droit du

thought that the majority view in *Quinn, supra*, might survive in extradition matters, even if not for refugee cases, was short-lived. In the *Atta, Matter of Extradition of*,¹⁹ the District Court specifically refused to follow *Quinn*, and its decision was approved on appeal (*sub nom. Ahmad v. Wigen*):²⁰

We agree that an attack on a commercial bus carrying civilian passengers on a regular route is not a political offense. Political motivation does not convert every crime into a political offense. [Emphasis added.]

In one respect, however, *Quinn* has survived unscathed and that is in its development of a detailed and sophisticated articulation of the incidence test, at page 817:

The incidence test has two components, designed so that the exception comports with its original justifications and protects acts of the kind that inspired its inclusion in extradition treaties. First, there must be an uprising—a political disturbance related to the struggle of individuals to alter or abolish the existing government in their country. An uprising is both temporally and spatially limited. Second, the charged offense must have been committed in furtherance of the uprising; it must be related to the political struggle or be consequent to the uprising activity.

The second branch of the test thus stated, focusing as it does on the need for a nexus between the crime and the alleged political objective, brings to mind the concerns expressed by Viscount Radcliffe in *Schtracks, supra*, and by Lord Diplock in *Cheng, supra*. Those concerns are also usefully articulated in recent United States District Court decisions such as *Suarez-Mason, Matter of Extradition of*:²¹

American Courts appear to have taken a liberal view toward the "incidental to" requirement. See, e.g., *Quinn*, 783 F.2d at 797; Garcia-Mora, *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, 48 Va. L. Rev. 1226, 1244 (1962). Nevertheless, as persuasively articulated in *Extradition of Artukovic*, 628 F. Supp. 1370 (C.D. Cal. 1986), the person seeking to invoke the exception must show a rational nexus between the uprising and the offense:

statut de réfugié du droit de l'extradition. Toutefois, toute possibilité que l'opinion majoritaire dans l'affaire *Quinn*, précitée, subsiste en matière d'extradition, sinon en matière de statut de réfugié, a été rapidement écartée. Dans *Atta, Matter of Extradition of*¹⁹, la District Court a expressément refusé de suivre l'arrêt *Quinn*, et sa décision a été approuvée en appel (*sub nom. Ahmad v. Wigen*):²⁰

[TRADUCTION] Nous convenons qu'un attentat commis contre un autobus commercial transportant des passagers civils sur un trajet régulier n'est pas une infraction à caractère politique. Un motif politique ne transforme pas tous les crimes en infractions à caractère politique. [Non souligné dans le texte original.]

Le raisonnement énoncé dans l'affaire *Quinn* est toutefois demeuré intact sous un aspect, soit en ce qui concerne la formulation détaillée et complexe du critère du caractère accessoire, à la page 817:

[TRADUCTION] Le critère du caractère accessoire comprend deux éléments qui font en sorte que l'exception s'accorde avec sa justification première et protège des actes du genre de ceux qui ont inspiré son introduction dans les traités d'extradition. D'une part, il doit y avoir un soulèvement: des troubles politiques liés à la lutte menée par des individus dans le but de changer ou d'abolir le gouvernement en place dans leur pays. Un soulèvement est limité à la fois dans le temps et dans l'espace. D'autre part, l'infraction reprochée doit avoir été commise dans le cadre du soulèvement; elle doit être liée à la lutte politique ou être une conséquence du soulèvement.

Le deuxième volet du critère ainsi énoncé, axé sur l'existence d'un lien entre le crime et l'objectif politique poursuivi, rappelle les préoccupations exprimées par le vicomte Radcliffe dans *Schtracks*, précité, et par lord Diplock dans *Cheng*, précité. Ces préoccupations ont aussi été formulées de façon utile dans des décisions récentes de la United States District Court et notamment dans *Suarez-Mason, Matter of Extradition of*:²¹

[TRADUCTION] Les tribunaux américains semblent avoir adopté un point de vue libéral à l'égard de l'exigence de «caractère accessoire». Voir par exemple, *Quinn*, 783 F.2d à la p. 797; Garcia-Mora, *The Nature of Political Offenses: A Knotty Problem of Extradition Law*, 48 Va. L. Rev. 1226, 1244 (1962). Néanmoins, comme on l'exprime de façon convaincante dans *Extradition of Artukovic*, 628 F. Supp. 1370 (C.D. Cal. 1986), la personne qui veut invoquer l'exception doit démontrer l'existence d'un lien rationnel entre le soulèvement et l'infraction:

¹⁹ 706 F. Supp. 1032 (E.D.N.Y. 1989).

²⁰ 910 F.2d 1063 (2nd Cir. 1990), at p. 1066.

²¹ 694 F. Supp. 676 (N.D. Cal. 1988), at p. 707.

¹⁹ 706 F. Supp. 1032 (E.D.N.Y. 1989).

²⁰ 910 F.2d 1063 (2nd Cir. 1990), à la p. 1066.

²¹ 694 F. Supp. 676 (N.D. Cal. 1988), à la p. 707.

[R]espondent cannot avail himself of the defense merely because the alleged crimes occurred at the same time as a political disturbance. A rational nexus between the alleged crimes and the prevailing turmoil must be demonstrated . . . *the focus of the inquiry is on the circumstances, and on the status of those harmed*, and not on whether the acts merely were committed during the disorder. [Emphasis added.] a

Cases from other countries

While we have been referred to a fairly considerable body of cases from other countries, I find that the Anglo-American jurisprudence is more developed and more consonant with our own legal traditions. It is, however, helpful to refer to two such decisions, both of them extradition cases. In *Folkerts v. Public Prosecutor*,²² the Supreme Court of the Netherlands put the requirement of nexus rather neatly when it emphasized the objective nature of the standard:

In judging whether the political aspect of the offences concerned is of predominant importance, the Court has at all times applied the following criterion: could the offenders reasonably have expected that the offences—separately or combined—would yield any result directly related to the ultimate political goal described above? [Emphasis added.] e

In *Ellis v. O'Dea*²³ (affirmed [1991] 1 I.R. 251 (S.C.)) the President of the High Court of Ireland echoed the prevailing modern American view when he said [at page 362]:

For the reasons set out by me when dealing with the nature and object of the acts alleged against the applicant in the course of this judgment, I am satisfied that, independent of the provisions of the Extradition Act of 1987, the offences set forth in the two warrants therein cannot be regarded as political offences or offences connected with a political offence as they contemplate and involve indiscriminate violence and can be correctly characterised as terrorism. [Emphasis added.] g

Other writings

To complete this survey of the relevant authorities, I would also refer to the following. i

Paragraph 152 of the UNHCR Handbook [*Handbook on Procedures and Criteria for Determining*

²² (1978), 74 I.L.R. 498, at p. 501.

²³ [1991] ILRM 346.

[L]’intimé ne peut se prévaloir de ce moyen de défense simplement parce que les crimes reprochés ont eu lieu en même temps que des troubles politiques. Un lien rationnel entre les crimes reprochés et les troubles qui avaient lieu à l’époque doit être démontré . . . *l’enquête doit mettre l’accent sur les circonstances et sur le statut des victimes* et non pas sur la question de savoir si les actes ont simplement été commis durant les désordres. [Non souligné dans le texte original.]

Jurisprudence émanant d’autres pays

Bien qu’un nombre assez considérable de causes émanant d’autres pays aient été portées à notre attention, j’estime que la jurisprudence anglo-américaine est plus abondante et plus compatible avec nos propres traditions juridiques. Il est toutefois utile de mentionner deux décisions concernant des demandes d’extradition. Dans l’affaire *Folkerts v. Public Prosecutor*²², la Cour suprême des Pays-Bas a posé plutôt clairement l’exigence d’un lien logique lorsqu’elle a souligné le caractère objectif de la norme applicable: d

[TRADUCTION] Lorsqu’il s’agit de juger si l’aspect politique de l’infraction en question est d’une importance prédominante, la Cour a en tout temps appliqué le critère suivant: les contrevenants pouvaient-ils raisonnablement s’attendre que les infractions produisent—séparément ou ensemble—un résultat qui soit directement lié au but politique ultime décrit précédemment? [Non souligné dans le texte original.]

Dans *Ellis v. O'Dea*²³ (confirmé par [1991] 1 I.R. 251 (C.S.)), le président de la High Court of Ireland a repris l’opinion moderne qui prédomine aux États-Unis [à la page 362]:

[TRADUCTION] Pour les motifs que j’ai énoncés dans la présente décision lorsque j’ai traité de la nature et du but des actes reprochés au requérant, je suis convaincu que, indépendamment des dispositions de l’Extradition Act de 1987, les infractions décrites dans les deux mandats ne peuvent être considérées comme des infractions politiques ou comme ayant un lien avec une infraction politique parce qu’elles envisagent et impliquent des actes de violence aveugle et peuvent, à bon droit, être qualifiées de terrorisme. [Non souligné dans le texte original.] h

Autres textes

Pour compléter cette analyse des sources pertinentes, je mentionnerais également les textes qui suivent.

Le paragraphe 152 du Guide du HCNUR [*Guide des procédures et critères à appliquer pour détermi-*

²² (1978), 74 I.L.R. 498, à la p. 501.

²³ [1991] ILRM 346.

Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees] reads:

152. In determining whether an offence is "non-political" or is, on the contrary, a "political" crime, regard should be given in the first place to its nature and purpose i.e. whether it has been committed out of genuine political motives and not merely for personal reasons or gain. There should also be a close and direct causal link between the crime committed and its alleged political purpose and object. The political element of the offence should outweigh its common-law character. This would not be the case if the acts committed are grossly out of proportion to the alleged objective. The political nature of the offence is also more difficult to accept if it involves acts of an atrocious nature.

Goodwin-Gill in *The Refugee in International Law*,²⁴ says:

The nature and purpose of the offence require examination, including whether it was committed out of genuine political motives or merely for personal reasons or gain, whether it was directed towards a modification of the political organization or the very structure of the state, and whether there is a close and direct causal link between the crime committed and its alleged political purpose and object. The political element should in principle outweigh the common law character of the offence, which may not be the case if the acts committed are grossly disproportionate to the objective, or are of an atrocious or barbarous nature.

The following comments in *La Forest*, *supra*, at pages 94-95, on the political offence exception in extradition matters are useful:

These two decisions [referring to *Armstrong v. The State of Wisconsin*²⁵ and *Commonwealth of Puerto Rico v. Hernandez*]²⁶ combined appear to suggest that, at least in most cases, for an offence to be considered as political by a Canadian court, the act must be for a political purpose which is in direct opposition to the government of the country; the object of the act must be directly proximate to that government; the person acting must prove that he is a member of some political group or organization and that it is the policy of such a movement to use such measures; and the government of the state must be seeking the return of the offender for some other reason than the enforcement of the criminal law in its ordinary aspect.

²⁴ Oxford: Clarendon Press, 1983, at pp. 60-61.

²⁵ [1973] F.C. 437 (C.A.).

²⁶ [1973] F.C. 1206 (C.A.).

ner le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés] se lit comme suit:

152. Pour déterminer si une infraction est une infraction de «droit commun» ou, au contraire, une infraction «politique», il faut tenir compte en premier lieu de sa nature et de son but, c'est-à-dire rechercher si elle a été commise pour des motifs véritablement politiques et non pas simplement pour des motifs personnels ou des considérations de profit. Il faut également qu'il existe un lien de causalité étroit et direct entre le crime commis et le but politique invoqué. L'élément politique de l'infraction doit en outre l'emporter sur son caractère de droit commun. Cette condition ne serait pas remplie si l'acte accompli était tout à fait hors de proportion avec l'objectif prétendument visé. De même, le caractère politique d'un crime est plus difficilement admissible lorsque ce crime consiste en un acte atroce.

Dans *The Refugee in International Law*²⁴, Goodwin-Gill affirme:

[TRADUCTION] Il faut examiner la nature et le but de l'infraction, et notamment vérifier si elle a été commise pour des motifs véritablement politiques ou pour des raisons personnelles ou des considérations de profit, si elle visait une modification de l'organisation politique ou de la structure même de l'État et s'il existe un lien de causalité direct et étroit entre le crime commis et le but et l'objectif politique invoqué. L'élément politique doit en principe avoir prépondérance sur le caractère de droit commun de l'infraction, ce qui risque de ne pas être le cas lorsque les actes commis sont complètement disproportionnés par rapport à l'objectif visé, ou lorsqu'ils sont de nature atroce ou barbare.

Il est utile de prendre connaissance des remarques suivantes concernant l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction en matière d'extradition, formulées dans l'ouvrage de *La Forest*, précité, aux pages 94 et 95:

[TRADUCTION] Ces deux décisions [soit les affaires *Armstrong c. L'État du Wisconsin*²⁵ et *L'État portoricain c. Hernandez*²⁶] semblent laisser entendre que, du moins dans la plupart des cas, une infraction ne peut être considérée avoir un caractère politique par un tribunal canadien que si l'acte vise un but politique qui s'oppose directement au gouvernement du pays; l'objectif de cet acte doit avoir un lien direct étroit avec le gouvernement; la personne qui commet les actes doit établir qu'elle appartient à un groupe ou à une organisation politique quelconque et que ce mouvement a comme politique d'avoir recours à ce genre de mesure; et le gouvernement de l'État doit essayer d'obtenir le retour du contrevenant pour une raison autre que l'application du droit criminel sous son aspect ordinaire.

²⁴ Oxford: Clarendon Press, 1983, aux p. 60 et 61.

²⁵ [1973] C.F. 437 (C.A.).

²⁶ [1973] C.F. 1206 (C.A.).

The underlying rationale seems to be that political asylum ought to be granted individuals in direct confrontation with the state, whether overt or covert, because of a desire not to be involved in the internal political struggles of other states and a recognition that such activities are the only means of effecting political change in many states. But terrorism strikes at the very nature of political order provided by states and the security of its citizens in every walk of life. So it is treated as akin to anarchy. Looked at in this light, bombings of postboxes and the like, such as occurred in the period of terrorism in Quebec, would probably not be regarded as political by Canadian or British courts. And incidents like those of the Cross kidnapping or the Laporte murder, though directly aimed at obtaining concessions from the state, would pose difficult problems, not only because there was no uprising, but because the victims were at best only tangentially related to the central state authorities. [Emphasis added.]

Finally, an unpublished document dated August 2, 1989, and prepared by the Legal Project of the UNHCR Branch Office in Canada [*Determination of Refugee Status of Persons Connected with Organizations or Groups which Advocate and/or Practice Violence*], contains the following commentary:

10. When seeking to establish whether or not a common law offence constitutes both a "serious" and a "non-political" crime, regard should be had to the motive and purpose of the offence (the subjective element), as well as to its gravity and the extent to which the offence is proportional to the alleged goal (the objective elements).

11. Motive should be examined in the first instance, in the light whether it can be clearly demonstrated that the offence was not committed for personal reasons or gain but out of a genuine political commitment and towards a clearly identifiable political goal. Such might be the case, for example, where the offence was directed towards modification of the political organization (or the very structure) of the State. Where there is, from the outset, no identifiable political motive, the exemption from exclusion for political offenders does not arise.

12. Assuming there is an identifiable political motive, this fact has, in the overall judgment, to be set off against the character of the act in question. Where the offence is of a particularly serious and disproportionate nature it can not be treated as "political" for the purpose of Article 1(F) regardless of alleged political motive. In determining the gravity and proportionality of the offence, the following factors should be taken into account:

Le principe qui sous-tend ce raisonnement est le suivant: il faut accorder l'asile politique aux personnes qui sont en conflit direct avec l'État, ouvertement ou clandestinement, en raison du désir de demeurer à l'écart des luttes politiques internes des autres États et de la reconnaissance du fait que ces activités sont les seuls moyens d'obtenir un changement politique dans beaucoup d'États. Par contre, le terrorisme s'attaque à la nature même de l'ordre politique établi par les États et à la sécurité des citoyens de toutes conditions. Il doit donc être assimilé à l'anarchie. Lorsqu'on les envisage sous cet angle, les attentats à la bombe contre des boîtes à lettres et les actes similaires, comme ceux qui se sont produits au cours de la période de terrorisme qu'a connue le Québec, ne seraient probablement pas considérés comme politiques par les tribunaux britanniques ou canadiens. Des incidents comme l'enlèvement de M. Cross ou le meurtre de M. Laporte, malgré leur objectif direct qui consistait à obtenir des concessions de la part de l'État, poseraient de graves problèmes, non seulement parce qu'aucun soulèvement n'était en cours, mais encore parce qu'il n'existait, au mieux, qu'un lien indirect entre les victimes et les autorisés de l'État central. [Non souligné dans le texte original.]

Enfin, un document interne daté du 2 août 1989, préparé par le projet juridique du Bureau canadien du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [*Determination of Refugee Status of Persons Connected with Organizations or Groups which Advocate and/or Practice Violence*], contient les remarques suivantes:

[TRADUCTION] 10. Pour déterminer si une infraction de droit commun constitue ou non un crime «grave» et «de droit commun», il faut tenir compte du motif et du but de l'infraction (l'élément subjectif), ainsi que de sa gravité et de la mesure dans laquelle l'infraction est proportionnelle au but invoqué (les éléments objectifs).

11. Le motif doit d'abord être considéré à la lumière de la question de savoir s'il peut être clairement démontré que l'infraction n'a pas été commise pour des raisons personnelles ou pour des considérations de profit, mais découle d'un engagement véritablement politique et dans un but politique clairement identifiable. Tel peut être le cas lorsque, par exemple, l'infraction visait la modification d'une organisation politique (ou de la structure même) de l'État. Lorsqu'il n'y a, au départ, aucun motif politique identifiable, l'exemption touchant l'expulsion des auteurs d'infractions à caractère politique ne s'applique pas.

12. En tenant pour acquis qu'il existe un motif politique identifiable, il faut, dans l'ensemble de l'examen, le soupeser avec la nature de l'acte en cause. Lorsque l'infraction est particulièrement grave et disproportionnée, elle ne peut pas être considérée comme ayant «un caractère politique» aux fins de la section 1F, peu importe le motif politique invoqué. Pour apprécier la gravité et le caractère proportionnel de l'infraction, il faut tenir compte des facteurs suivants:

- The means used and the possibility of attaining the ultimate goal through alternative means (was, for example, murder or indiscriminate bombing the sole or even the most reasonable and explicable means of attaining the alleged, political end?).
- The proportionality of the offence to any alleged political goal (clearly the more atrocious, the less proportional);

Analysis

Applying these authorities and, in particular, the most recent case law from the United States and the United Kingdom, to the facts of the present case, I am of the opinion that the conclusion reached by the Board was correct notwithstanding that the reasons given in support of such conclusion are not above reproach.

In particular, the Board's scepticism as to whether the appellant was politically motivated seems to me to be misconceived. While there is no doubt that a purely personal motive such as monetary gain or the settling of accounts with a hated adversary might serve to vitiate a claim that a crime was political, I do not think that characterizing this appellant's motives as being "revenge" or "vindictiveness" does him justice. There is no indication in the evidence that the rich merchants who were the target of the appellant's attacks were personally known to him,²⁷ and indeed he indicated that he took orders from higher ranking members of his group who selected the targets for him. In a sense, of course, the appellant was seeking revenge in that he perceived those targets as being responsible for the difficult political, social and economic situation in which he found himself. Such perception, however, is a normal component of a desire for political revenge and the emotion, although not the action, is common enough in political relationships even in this country.

Also, while the Board does not mention it, I think it is clear enough from the evidence that the appellant

²⁷ There is one exception, mentioned in the Board's reasons where there had apparently been some personal animosity between the appellant and one of his victims. This is clearly not enough to taint all his actions as being motivated by personal vindictiveness.

- le moyen employé et la possibilité d'atteindre le but ultime par d'autres moyens (par exemple, le meurtre ou des attentats à la bombe aléatoires constituaient-ils l'unique moyen ou même le moyen le plus raisonnable et justifiable d'atteindre les fins politiques invoquées?);
- la proportionnalité de l'infraction par rapport au but politique invoqué (de toute évidence, plus l'infraction est atroce, plus elle est disproportionnée);

a

b Analyse

Si l'on applique ces sources, et plus particulièrement la jurisprudence la plus récente émanant des États-Unis et du Royaume-Uni, aux faits de la présente cause, j'estime que la conclusion tirée par la Commission était juste, malgré que les motifs formulés à l'appui de cette conclusion ne soient pas à l'abri de tout reproche.

En particulier, le scepticisme de la Commission quant à la question de savoir si l'appelant avait des motifs politiques me semble injustifié. Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un motif purement personnel comme l'appât du gain ou un règlement de compte avec un adversaire que l'on hait, puisse faire échec à la prétention qu'un crime a un caractère politique, je ne pense pas qu'on rende justice à l'appelant en concluant que ses motifs étaient la «vengeance» ou la «rancune». Aucun élément de preuve n'indique que l'appelant connaissait personnellement les riches marchands qui ont été la cible de ses attentats²⁷, et il a effectivement affirmé qu'il recevait ses ordres de membres supérieurs du groupe qui déterminaient pour lui à quelles cibles il s'attaquerait. Dans un certain sens, l'appelant voulait évidemment se venger puisqu'il percevait ses cibles comme responsables de la situation économique, sociale et politique difficile dans laquelle il se trouvait. Cette perception constitue toutefois une composante normale du désir de vengeance politique et ce sentiment, dissocié des actes accomplis, est assez courant dans les rapports politiques, même dans notre pays.

En outre, bien que la Commission ne le précise pas, j'estime qu'il ressort assez clairement de la

²⁷ La Commission note une exception dans ses motifs. Il existait apparemment une certaine animosité personnelle entre l'appelant et l'une de ses victimes. Cela ne suffit manifestement pas pour que tous ses actes soient viciés du fait qu'ils auraient été motivés par la rancune personnelle.

meets the first branch of the incidence test as enunciated in the authorities. The materials in the record show that, in the years in question, Iran was a turbulent society in which a number of armed groups were in conflict with the Khomeini regime.²⁸ The Board found the appellant to be generally credible and his assertion that he was a member of such a group appears consistent with this material.

Where the appellant's claim fails the incidence test, however, is in the second branch thereof. There is, in my view, simply no objective rational connection between injuring the commercial interests of certain wealthy supporters of the regime and any realistic goal of forcing the regime itself to fall or to change its ways or its policies. This, I think, is what the Board was attempting to convey when it talked of the appellant's crimes failing "to go beyond personal vindictiveness towards something which would alter the political organisations that existed at the time." Even if we accept (which the Board appears not to have done) that some of the businesses targeted were owned by highly placed members of local revolutionary committees, the nexus between such businesses and the general structure of the Government of Iran at the time appears far too tenuous to support or justify the kind of indiscriminate violence which the appellant admitted to.

It is also my view that the Board was correct to find that the means employed by the appellant were such as to exclude his crimes from any claim to be political in nature. The Board, in the passage of its reasons earlier quoted, puts emphasis on the fact that innocent civilians were killed and maimed in the attacks. That, in itself, is not quite enough in my view: the accidental killing of innocent bystanders is a risk inherent to any armed conflict. Indeed, such accidents have been known to take place even in this country and innocent bystanders have been killed or wounded in police shoot-outs with armed criminals.

²⁸ See *Iran: Country Profile*, prepared by the Immigration and Refugee Board Documentation Centre, Appeal Book, Vol. I, at pp. 49-84 particularly at pp. 51-53.

preuve que l'appelant satisfait au premier volet du critère du caractère accessoire énoncé dans la jurisprudence. Les documents versés au dossier indiquent qu'au cours des années en cause, des troubles bouleversaient la société iranienne, un certain nombre de groupes armés étant en conflit avec le régime Khomeiny²⁸. La Commission a conclu que l'appelant était crédible dans l'ensemble et que son assertion portant qu'il était membre d'un tel groupe était compatible avec ces documents.

L'appelant ne satisfait toutefois pas au deuxième volet du critère du caractère accessoire. Selon moi, il n'y a simplement aucun lien logique objectif entre le fait de causer un préjudice aux intérêts commerciaux de certains riches partisans du régime et un but réaliste consistant à provoquer la chute du régime même ou à changer ses méthodes et son orientation. Je pense que c'est ce que la Commission a voulu dire lorsqu'elle a affirmé que les crimes de l'appelant n'ont pas «un but autre que d'assouvir leur vengeance personnelle à l'égard de quelque chose qui modifierait les organisations politiques en place à ce moment». Même si l'on acceptait (contrairement à ce que la Commission semble avoir fait) que certains des commerces visés appartenaient à des membres haut placés des comités révolutionnaires locaux, le lien logique entre ces commerces et la structure générale du gouvernement iranien à cette époque est beaucoup trop ténu pour appuyer ou justifier le genre d'actes de violence aveugle que l'appelant a admis avoir commis.

Je pense également que la Commission n'a pas commis d'erreur en concluant que les moyens employés par l'appelant étaient de nature à faire échec à toute prétention voulant que ses crimes aient un caractère politique. La Commission, dans l'extrait de ses motifs cités plus haut, met l'accent sur le fait que des victimes civiles innocentes ont été tuées et mutilées lors des attentats. Selon moi, cela n'est pas vraiment suffisant: le meurtre accidentel d'innocents qui se trouvent sur les lieux par hasard est un risque inhérent à toute lutte armée. De fait, on sait que de tels accidents se produisent même dans notre pays et

²⁸ Voir le document *Iran: Profil d'un pays*, préparé par le Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Cahier d'appel, vol. I, aux p. 49 à 84, et plus particulièrement aux p. 51 à 53.

If an armed conflict is the occasion for political crimes the fact that some of the victims may be non-participants does not serve to make the crimes any less political. As my colleague Létourneau J.A. said in a different context:

... the Board misconstrued the very notion of crime against humanity and erred in law in too readily assuming that the essential elements of the crime can consist of the mere killing of innocent civilians by military personnel during an action against an armed enemy.²⁹

The crucial point in the present case is not merely that some of the victims were innocent bystanders but, much more importantly, that the attacks themselves were not carried out against armed adversaries and were bound to injure the innocent. It is one thing, under the first branch of the incidence test, to accept that the appellant's crimes were committed in the general context of violent opposition to the government; it is quite another thing to condone the use of deadly force against an unarmed civilian commercial target in circumstances where serious injury or death to innocent bystanders was simply inevitable. Violence of this sort is wholly disproportionate to any legitimate political objective.

One final point. Another panel of this Court has already rejected the suggestion made by a number of authors that Article 1F(a) requires a kind of proportionality test which would weigh the persecution likely to be suffered by the refugee claimant against the gravity of his crime.³⁰ Whether or not such a test may be appropriate for Article 1F(b) seems to me to be even more problematical. As I have already indicated, the claimant to whom the exclusion clause applies is *ex hypothesi* in danger of persecution; the

²⁹ *Gonzalez v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 3 F.C. 646 (C.A.), at p. 661.

³⁰ See *Gonzalez*, *supra*, per Mahoney J.A., at pp. 656-657. For examples of the doctrine see Hathaway, *op. cit.*, at p. 224-225; Grahl-Madsen, *op. cit.*, at p. 298; Goodwin-Gill, *op. cit.*, at pp. 61-62.

que des innocents ont été tués ou blessés lors de fusillades entre des policiers et des criminels armés. Si des crimes politiques sont commis à l'occasion d'une lutte armée, le fait que certaines des victimes puissent ne pas y avoir participé ne porte en rien atteinte au caractère politique de ces crimes. Comme l'a affirmé mon collègue, le juge Létourneau, J.C.A., dans un contexte différent:

... la Commission a mal interprété la notion même de crime contre l'humanité et qu'elle a commis une erreur de droit en présument trop rapidement que les éléments essentiels du crime pouvaient consister dans le simple fait, pour des militaires, de tuer des civils innocents dans le cours d'une action contre un ennemi armé²⁹.

L'élément crucial de la présente cause n'est pas le fait que certaines victimes étaient des innocents qui se trouvaient sur les lieux par hasard mais, ce qui est plus important, c'est que les attentats mêmes n'ont pas été perpétrés contre des adversaires armés et qu'ils allaient fatalement blesser des innocents. Dans l'application du premier volet du critère du caractère accessoire, c'est une chose que d'accepter que les crimes de l'appelant ont été commis dans le contexte général d'une opposition violente contre le gouvernement; c'est une toute autre chose que de tolérer l'utilisation de la force meurtrière contre des cibles commerciales civiles qui ne sont pas armées, dans des circonstances où il est inévitable que des innocents seront tués ou grièvement blessés. Des actes de violence de ce type sont totalement hors de proportion avec tout objectif politique légitime.

Je ferai une dernière remarque. Un autre tribunal de la présente Cour a déjà rejeté la prétention de bon nombre d'auteurs voulant que la section Fa) de l'article premier exige un type de critère de proportionnalité qui soupèserait la persécution que risque de subir le demandeur du statut de réfugié en regard de la gravité de son crime³⁰. La question de savoir si un critère semblable convient pour l'application de la section Fb) de l'article premier me semble encore plus problématique. Comme je l'ai déjà indiqué, le

²⁹ *Gonzalez c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1994] 3 C.F. 646 (C.A.), à la p. 661.

³⁰ Voir dans l'arrêt *Gonzalez*, précité, l'opinion du juge Mahoney, J.C.A., aux p. 656 et 657. Dans la doctrine, on trouve des exemples dans Hathaway, *op. cit.*, aux p. 224 et 225; Grahl-Madsen, *op. cit.*, à la p. 298; Goodwin-Gill, *op. cit.*, aux p. 61 et 62.

crime which he has committed is by definition “serious” and will therefore carry with it a heavy penalty which at a minimum will entail a lengthy term of imprisonment and may well include death. This country is apparently prepared to extradite criminals to face the death penalty³¹ and, at least for a crime of the nature of that which the appellant has admitted committing, I can see no reason why we should take any different attitude to a refugee claimant. It is not in the public interest that this country should become a safe haven for mass bombers.

Where it is appropriate to use a proportionality test under Article 1F(b) is in the weighing of the gravity of the crime as part of the process of determining if we should brand it as “political.” A very serious crime, such as murder, may be accepted as political if the regime against which it is committed is repressive and offers no scope for freedom of expression and the peaceful change of government or government policy. Under such a regime the claimant might be found to have had no other option to bring about political change. On the other hand, if the regime is a liberal democracy with constitutional guarantees of free speech and expression (assuming that such a regime could ever produce a genuine refugee) it is very difficult to think of any crime, let alone a serious one, which we would consider to be an acceptable method of political action. To put the matter in concrete terms, the plotters against Hitler might have been able to claim refugee status; the assassin of John F. Kennedy could never do so. These considerations, however, do not come into play in the present case for, although there is no doubt as to the extremely repressive nature of the regime in Iran, the appellant’s claim fails for other reasons: notably, the lack of nexus between the crimes and any realistic political objective, and the fact that the means employed are unacceptable as a form of political protest against any regime, no matter how repressive, totalitarian or dictatorial.

³¹ *Kindler v. Canada (Minister of Justice)*, [1991] 2 S.C.R. 779.

demandeur auquel s’applique la clause d’expulsion risque, par hypothèse, d’être persécuté; le crime qu’il a commis est par définition «grave» et entraînera par conséquent une peine sévère qui comportera au moins une longue période d’emprisonnement et, peut-être, la mort. Notre pays est apparemment disposé à extraditer des criminels qui risquent la peine de mort³¹ et je ne vois aucune raison, du moins dans le cas d’un crime de la nature de celui que l’appelant a admis avoir commis, pour laquelle nous devrions adopter une attitude différente à l’égard d’un demandeur du statut de réfugié. Il n’est pas dans l’intérêt public que notre pays devienne un havre pour les auteurs d’attentats à la bombe qui font de nombreuses victimes.

L’utilisation d’un critère de proportionnalité pour l’application de la section Fb) de l’article premier est pertinente dans l’appréciation de la gravité d’un crime dans le processus de détermination de son «caractère politique». Un crime très grave, comme le meurtre, peut être qualifié de crime politique si le régime contre lequel il a été commis est répressif et n’offre aucune liberté d’expression ni aucune possibilité de modification pacifique du gouvernement ou de la politique du gouvernement. Dans un tel régime, on peut conclure que le demandeur n’avait aucun autre moyen de provoquer un changement politique. Par contre, si le régime en cause est une démocratie libérale dont la constitution garantit la liberté de parole et d’expression (en supposant qu’un tel régime puisse vraisemblablement produire un véritable réfugié), il est très difficile de croire qu’un crime quelconque, sans parler d’un crime grave, puisse être considéré comme un moyen acceptable d’action politique. En termes concrets, les personnes qui ont fomenté un complot contre Hitler auraient pu revendiquer le statut de réfugié; l’assassin de John F. Kennedy n’aurait jamais pu le faire. Toutefois, ces facteurs ne sont pas en cause en l’espèce car, si la nature extrêmement répressive du régime en place en Iran ne fait aucun doute, la demande de l’appelant doit être rejetée pour d’autres motifs: savoir, l’absence de lien entre les crimes et un objectif politique réaliste, et le fait que les moyens employés constituent des formes inacceptables de protestation politique contre tout régime,

³¹ *Kindler c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1991] 2 R.C.S. 779.

peu importe son caractère répressif, totalitaire ou dictatorial.

Conclusion

I would dismiss the appeal.

DESJARDINS J.A.: I concur.

DÉCARY J.A.: I concur.

Conclusion

a Je rejetterais l'appel.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

b LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.