

T-462-16
2017 FC 84

T-462-16
2017 CF 84

Daniel Turp (*Applicant*)

Daniel Turp (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Foreign Affairs (*Respondent*)

Le ministre des Affaires étrangères (*défendeur*)

INDEXED AS: TURP v. CANADA (FOREIGN AFFAIRS)

RÉPERTORIÉ : TURP c. CANADA (AFFAIRES ÉTRANGÈRES)

Federal Court, Tremblay-Lamer J.—Montréal, December 19 and 20, 2016; Ottawa, January 24, 2017.

Cour fédérale, juge Tremblay-Lamer—Montréal, 19 et 20 décembre 2016; Ottawa, 24 janvier 2017.

Foreign Trade — Judicial review of decision by Minister of Foreign Affairs (Minister) approving issuance of permits for export of light armoured vehicles (LAVs) to Kingdom of Saudi Arabia (Saudi Arabia) — LAVs subject to export control under Export and Import Permits Act (EIPA) — Approval based on absence of: governmental objections, human rights violations, evidence of use of Canadian equipment against civilians — Applicant submitting, inter alia, decision to issue permits: running counter to objectives of EIPA, Geneva Conventions Act (GCA); not complying with Geneva Conventions of 1949, Common Article 1 (Article 1); not guided by fundamental rights concerns — Whether Minister committing reviewable error in issuing permits — Minister's discretion exercised in good faith on basis of relevant considerations — EIPA not containing any export prohibitions — Neither United Nations Security Council nor Parliament of Canada adopting any resolution against Saudi Arabia — Export of military vehicles to Saudi Arabia therefore permitted — No connection between Saudi Arabia's alleged human rights violations, use of exported goods — Minister's discretion not fettered by export guidelines — Not subject under EIPA, s. 7 to express or implied limitation other than duty to exercise discretion in good faith — Minister considering factors relevant to statutory purpose — Parliament recognizing spirit of Article 1 in enacting EIPA, s. 7(1.01) — Article 1 not applying herein — Role of Court not to pass moral judgment on Minister's decision — Application dismissed.

Commerce extérieur — Contrôle judiciaire d'une décision du ministre des Affaires étrangères (le ministre) approuvant l'octroi de licences d'exportation pour des véhicules blindés légers (VBL) vers le Royaume d'Arabie saoudite (Arabie saoudite) — Les VBL sont des marchandises soumises à un contrôle d'exportation en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI) — L'approbation était fondée sur l'absence d'objections de la part du gouvernement, de violation des droits humains et de preuve d'utilisation d'équipement canadien contre des civils — Le demandeur a fait valoir, entre autres, que l'octroi des licences d'exportation va à l'encontre des objectifs de la LLEI et de la Loi sur les conventions de Genève (LCG), ne respecte pas l'article premier commun des Conventions de Genève de 1949 et n'a pas été guidée par des considérations liées aux droits fondamentaux — Il s'agissait de savoir si le ministre a commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en octroyant les licences — L'exercice du pouvoir discrétionnaire par le ministre s'est fait de bonne foi en fonction des considérations pertinentes — La LLEI ne contient aucune interdiction d'exportation — Aucune résolution n'a été prise envers l'Arabie saoudite, que ce soit par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ou le Parlement canadien — L'exportation de véhicules militaires à destination de l'Arabie saoudite était permise — Il n'y avait aucun lien entre les violations des droits de l'homme dont on accuse l'Arabie saoudite et l'usage des biens exportés — L'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre n'est pas limité par les directives en matière d'exportation — Le pouvoir discrétionnaire du ministre en vertu de l'art. 7 de la LLEI ne prévoit aucune limite expresse ou implicite, autre que le devoir d'être exercé de bonne foi — Le ministre s'est fondé sur des facteurs qui ne sont pas des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi — Le Parlement a reconnu l'esprit de l'article premier des Conventions en édictant l'art. 7(1.01) de la LLEI — L'article premier ne trouvait pas application en l'espèce — Le rôle de la Cour n'est pas de jeter un regard moral sur la décision du ministre — Demande rejetée.

International Law — Geneva Conventions, 1949 — Minister of Foreign Affairs (Minister) approving issuance of permits for export of light armoured vehicles (LAVs) to Kingdom of Saudi Arabia (Saudi Arabia) — Applicant submitting, inter alia, decision to issue permits not complying with Geneva Conventions of 1949, Common Article 1 — Article 1 not applying herein as Canada not involved in conflict — Extending scope of Article 1 to states that are not parties to an armed conflict would prevent export of military equipment without there being any evidence of a substantial risk that such equipment will be used to commit violation of international humanitarian law.

This was an application for judicial review of a decision by the Minister of Foreign Affairs (Minister) approving the issuance of permits for the export of light armoured vehicles (LAVs) to the Kingdom of Saudi Arabia (Saudi Arabia).

The LAVs, produced in Ontario, are goods subject to export control under the *Export and Import Permits Act* (EIPA). The Minister's approval was based on a memorandum indicating that none of the branches of government consulted had raised any objection to the issuance of the permits, that there was no connection between the LAVs and human rights violations in Saudi Arabia, and that there was no evidence that Canadian equipment, including LAVs, had been used against civilian populations as a result of Saudi Arabia's involvement in the conflict in Yemen.

The applicant submitted, *inter alia*, that the issuance of the permits to export LAVs to Saudi Arabia runs counter to the objectives of the EIPA and the *Geneva Conventions Act* (GCA); the Minister was required to ensure compliance with the GCA, including Common Article 1 of the Geneva Conventions of 1949 (Article 1) that requires Canada to ensure respect for the Conventions and their additional protocols in all circumstances; the Minister's decision was flawed because it was guided by considerations other than respect for fundamental rights and international humanitarian law, and the Minister applied the wrong test in dismissing the fundamental rights concerns.

The main issue was whether the Minister committed a reviewable error in issuing the permits to export LAVs to Saudi Arabia.

Held, the application should be dismissed.

Droit international — Conventions de Genève de 1949 — Le ministre des Affaires étrangères (le ministre) a approuvé l'octroi de licences d'exportation pour des véhicules blindés légers (VBL) vers le Royaume d'Arabie saoudite (Arabie saoudite) — Le demandeur a fait valoir, entre autres, que la décision d'octroyer des licences ne respecte pas l'article premier commun des Conventions de Genève de 1949 — Comme le Canada n'était pas impliqué dans le conflit, l'article premier ne trouvait pas application — Étendre la portée de l'article premier aux États qui ne sont pas parties à un conflit armé empêcherait l'exportation d'équipements militaires sans qu'il existe la preuve d'un risque substantiel que de tels équipements soient utilisés pour commettre une violation du droit international humanitaire.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du ministre des Affaires étrangères (le ministre) approuvant l'octroi de licences d'exportation pour des véhicules blindés légers (VBL) vers le Royaume d'Arabie saoudite (Arabie saoudite).

Les VBL, produits en Ontario, sont des marchandises soumises à un contrôle d'exportation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (LLEI). Le ministre a approuvé l'octroi des licences sur la base d'un memorandum qui soulignait qu'aucune des branches du gouvernement consultées n'avait soulevé d'objection à l'octroi des licences, qu'il n'existait aucun lien entre les VBL et la violation des droits humains en Arabie saoudite, et qu'il n'existait aucune preuve que de l'équipement canadien, dont des VBL, ait été utilisé en ciblant la population civile par suite de l'implication de l'Arabie saoudite dans les hostilités au Yémen.

Le demandeur a prétendu, entre autres, que l'octroi des licences d'exportation des VBL vers l'Arabie saoudite allait à l'encontre des objectifs de la LLEI et de la *Loi sur les conventions de Genève* (LCG); que le ministre devait par ailleurs s'assurer du respect de la LCG, y compris l'article premier commun des Conventions de Genève de 1949 (article premier) qui oblige le Canada à faire respecter les Conventions et leurs protocoles additionnels en toutes circonstances; que la décision du ministre était viciée, car elle a été guidée par des considérations autres que le respect des droits fondamentaux et du droit international humanitaire; et que le critère utilisé par le ministre pour rejeter les préoccupations relatives aux droits fondamentaux n'était pas le bon.

Il s'agissait principalement de savoir si le ministre a commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en octroyant des licences d'exportation pour des VBL vers l'Arabie saoudite.

Jugement : la demande doit être rejetée.

The Minister's discretion was exercised in good faith on the basis of the relevant considerations. The Minister remains free to issue an export permit if he concludes that it is in Canada's interest to do so, considering the relevant factors. Neither the EIPA nor its supplement, the *Export Controls Handbook*, contains any export prohibitions. It is open to Parliament to adopt such measures under the *Special Economic Measures Act*. Neither the United Nations Security Council nor the Parliament of Canada has adopted any resolution against Saudi Arabia. The export of military vehicles to Saudi Arabia was therefore permitted under the scheme of the EIPA. It is for the Minister to assess whether there is a reasonable risk that the goods might be used against the civilian population. For there to be a reasonable risk, there must at least be some connection between Saudi Arabia's alleged human rights violations and the use of the exported goods. Moreover, existing guidelines that provide for strict controls over the export of goods such as LAVs, are not binding. The Minister should not fetter the exercise of his discretion by treating these informal guidelines as if they were mandatory requirements. Incorporating an obligation not to issue an export permit in the circumstances of this case would fetter the Minister's ability to act or not to act, although the Minister's discretion under section 7 of the EIPA is subject to no express or implied limitation other than the duty to exercise his discretion in good faith, in accordance with the principles of natural justice and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose. In reaching his decision, the Minister considered Canada's national and international security interests as well as its economic and trade interests, factors that are neither irrelevant nor extraneous to the statutory purpose.

As for Canada's international obligations, Parliament recognized the spirit of Article 1 in enacting subsection 7(1.01) of the EIPA, which identifies the factors to be taken into account in deciding whether to issue permits. Contrary to the applicant's claim, the Minister considered the conflict in Yemen. The applicant's further argument, i.e. that the Minister's decision violates Article 1 of the Conventions, was also rejected. Article 1 does not apply herein. Canada is not involved in the conflict in Yemen, which is a non-international armed conflict. Extending the scope of Article 1 to states that are not parties to an armed conflict would prevent the export of military equipment without there being any evidence of a substantial risk that such equipment will be used to commit a violation of international humanitarian law. In the present case, the history of exports of LAVs to Saudi Arabia does not support such a conclusion. The role of the Court was not to pass moral judgment on the Minister's decision to issue the export permits but only to make sure of the legality of such a decision. The Minister

L'exercice du pouvoir discrétionnaire par le ministre s'est fait de bonne foi en fonction des considérations pertinentes. Le ministre reste libre d'accorder une licence d'exportation s'il conclut qu'il est dans l'intérêt du Canada de le faire en considérant les facteurs pertinents. Ni la LLEI ni son supplément, le *Manuel des contrôles à l'exportation*, ne contient d'interdiction d'exportation. Il est loisible pour le Parlement d'adopter de telles mesures par la *Loi sur les mesures économiques spéciales*. Aucune résolution n'a été prise envers l'Arabie saoudite, que ce soit par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ou le Parlement canadien. Le régime de la LLEI permettait donc l'exportation de véhicules militaires à destination de l'Arabie saoudite. L'appréciation du risque raisonnable que le matériel soit utilisé contre la population civile appartient au ministre. Pour qu'il existe un risque raisonnable, il doit au minimum y avoir quelque lien entre les violations des droits de l'homme dont on accuse l'Arabie saoudite et l'usage des biens exportés. De plus, les lignes directrices en vigueur qui prévoient un contrôle étroit de l'exportation de marchandises comme les VBL, n'ont pas force de loi. Lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire, le ministre ne peut pas voir dans ces directives informelles des exigences absolues qui en limitent l'exercice. L'incorporation d'une obligation de ne pas délivrer de licence d'exportation dans les circonstances du présent dossier limiterait cette opportunité d'agir ou de ne pas agir, alors que le pouvoir discrétionnaire du ministre sous l'article 7 de la LLEI ne prévoit aucune limite expresse ou implicite, autre que le devoir d'être exercé de bonne foi, conformément aux principes de justice naturelle et en tenant compte des considérations pertinentes. Lorsqu'il a tiré sa conclusion, le ministre s'est fondé sur les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et internationale ainsi que sur ses intérêts commerciaux et économiques, facteurs qui ne sont pas des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi.

Quant aux obligations internationales du Canada, le Parlement a reconnu l'esprit de l'article premier des Conventions en édictant le paragraphe 7(1.01) de la LLEI, qui prévoit les facteurs à considérer pour l'octroi de licences. Contrairement à la prétention du demandeur, le ministre a considéré le conflit au Yémen. Le moyen additionnel du demandeur, soit que la décision du ministre enfreint l'article premier des Conventions, a également été rejeté. L'article premier ne trouve pas application en l'espèce. Le Canada n'est pas impliqué dans le conflit au Yémen, qui constitue un conflit armé non international. Étendre la portée de l'article premier aux États qui ne sont pas parties à un conflit armé empêcherait l'exportation d'équipements militaires sans qu'il existe la preuve d'un risque substantiel que de tels équipements soient utilisés pour commettre une violation du droit international humanitaire. En l'espèce, l'historique d'exportations des VBL en Arabie saoudite ne supporte pas une telle conclusion. Le rôle de la Cour n'est pas de jeter un

considered all the relevant factors, and it was not open to the Court to set aside his decision.

regard moral sur la décision du ministre d'émettre les licences d'exportation, mais uniquement de s'assurer de la légalité d'une telle décision. Le ministre a tenu compte des facteurs pertinents et il n'était pas loisible à la Cour de casser la décision.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act, 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
- Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19, ss. 3, 5, 7.
- Export Control List*, SOR/89-202, art. 2(a).
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.
- Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, s. 2.
- Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

- Agreement on Government Procurement*, Annex 4 of the *Agreement Establishing the World Trade Organization*, signed at Marrakesh, 15 April 1994.
- Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of August 12, 1949*, Art. 1, 2, 3, being Sch. I of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3.
- Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea of August 12, 1949*, Art. 1, 2, 3, being Sch. II of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3.
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949*, Art. 1, 2, 3, being Sch. IV of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3.
- Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949*, Art. 1, 2, 3, being Sch. III of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3.

CASES CITED

APPLIED:

- Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Canada (Attorney*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée*, DORS/89-202, art. 2a).
- Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, art. 2.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.
- Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 3, 5, 7.
- Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

- Accord sur les marchés publics*, Annexe 4 de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, signé à Marrakech, le 15 avril 1994.
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949*, art. 1, 2, 3, constituant l'annexe II de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3.
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949*, art. 1, 2, 3, constituant l'annexe I de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3.
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949*, art. 1, 2, 3, constituant l'annexe IV de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3.
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949*, art. 1, 2, 3, constituant l'annexe III de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Canada*

General) v. *Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559.

CONSIDERED:

League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Odynsky, 2010 FCA 307, *sub nom. League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*, [2012] 2 F.C.R. 312; *Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Canada (Justice) v. Khadr*, 2008 SCC 28, [2008] 2 S.C.R. 125; *Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 791, (1997), 42 C.R.R. (2d) 143 (T.D.).

REFERRED TO:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770; *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Kanthisamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *UL Canada inc. c. Québec (Procureur général)*, [1999] R.J.Q. 1720, 1999 CanLII 11667 (Sup. Ct.); *Reference Re Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, Minimum Wages Act and Limitation of Hour of Work Act*, [1937] 1 D.L.R. 673, [1937] A.C. 326 (P.C.); *Baker Petrolite Corp. v. Canwell Enviro-Industries Ltd.*, 2002 FCA 158, [2003] 1 F.C. 49; *Pfizer Inc. v. Canada*, [1999] 4 F.C. 441, 1999 CanLII 8291 (T.D.); *Council of Canadians v. Canada (Attorney General)* (2006), 277 D.L.R. (4th) 527, 2006 CanLII 40222 (Ont. C.A.); *Rousseau Metal Inc. v. Canada*, [1987] F.C.J. No. 40 (C.A.) (QL); *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44.

AUTHORS CITED

Brehm, Maya, “The Arms Trade and States’ Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law” (2007), 12 J. Conflict & Sec. L. 359.

(Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Odynsky, 2010 CAF 307, *sub nom. Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*, [2012] 2 R.C.F. 312; *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Canada (Justice) c. Khadr*, 2008 CSC 28, [2008] 2 R.C.S. 125; *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 791 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770; *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Kanthisamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *UL Canada inc. c. Québec (Procureur général)*, [1999] R.J.Q. 1720, 1999 CanLII 11667 (C.S.); *Reference Re Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, Minimum Wages Act and Limitation of Hour of Work Act*, [1937] 1 D.L.R. 673, [1937] A.C. 326 (P.C.); *Baker Petrolite Corp. c. Canwell Enviro-Industries Ltd.*, 2002 CAF 158, [2003] 1 C.F. 49; *Pfizer Inc. c. Canada*, [1999] 4 C.F. 441, 1999 CanLII 8291 (1^{re} inst.); *Council of Canadians v. Canada (Attorney General)* (2006), 277 D.L.R. (4th) 527, 2006 CanLII 40222 (C.A. Ont.); *Rousseau Metal Inc. c. Canada*, [1987] A.C.F. n° 40 (C.A.) (QL); *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44.

DOCTRINE CITÉE

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. *Guide des contrôles à l'exportation du Canada*, décembre 2013.

- David, Éric. *Principes de droit des conflits armés*, 3rd ed. Bruxelles: Bruylant, 2002.
- Emanuelli, Claude. *International Humanitarian Law*, Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais, 2009.
- Foreign Affairs, Trade and Development Canada. *A Guide to Canada's Export Controls*, December 2013.
- Foreign Affairs, Trade and Development Canada. *Export Controls Handbook*, Minister of Foreign Affairs, revised June 2015.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 6th ed. Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais, 2010.
- International Committee of the Red Cross. *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, 2016.
- Kindred, Hugh *et al.* *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 8th ed., Toronto: Emond Montgomery Publications, 2014.
- Parlett, Kate. *The Individual in the International Legal System. Continuity and Change in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- United Nations. Security Council. Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council resolution 2140 (2014). *Final Report of the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council Resolution 2140 (2014)*, 2016, UN Doc. S/2016/73.
- Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. *Manuel des contrôles à l'exportation*, Ministère des Affaires étrangères, révisé en juin 2015.
- Brehm, Maya, "The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law" (2007), 12 J. Conflict & Sec. L. 359.
- Comité international de la Croix-Rouge. *Commentaire de la Première convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne* (2016).
- David, Éric. *Principes de droit des conflits armés*, 3^e éd. Bruxelles : Bruylant, 2002.
- Emanuelli, Claude. *International Humanitarian Law*, Cowansville, Qc : Éditions Yvon Blais, 2009.
- Garant, Patrice. *Droit administratif*, 6^e éd. Cowansville, Qc : Éditions Yvon Blais, 2010.
- Kindred, Hugh *et al.* *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 8^e éd., Toronto : Emond Montgomery Publications, 2014.
- Nations Unies. Conseil de sécurité. Groupe d'experts sur le Yémen créé en application de la résolution 2140 (2014). *Rapport final du Groupe d'experts sur le Yémen créé en application de la résolution 2140 (2014)*, 2016, Doc. NU S/2016/73.
- Parlett, Kate. *The Individual in the International Legal System. Continuity and Change in International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Minister of Foreign Affairs approving the issuance of permits for the export of light armoured vehicles to the Kingdom of Saudi Arabia. Application dismissed.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du ministre des Affaires étrangères approuvant l'octroi de licences d'exportation pour des véhicules blindés légers vers le Royaume d'Arabie saoudite. Demande rejetée.

APPEARANCES

André Lespérance and *Anne-Julie Asselin* for applicant.
Bernard Letarte, *Vincent Veilleux* and *Ludovic Sirois* for respondent.

ONT COMPARU

André Lespérance et *Anne-Julie Asselin* pour le demandeur.
Bernard Letarte, *Vincent Veilleux* et *Ludovic Sirois* pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

TREMBLAY-LAMER J.:

I. Nature of the matter

[1] This is an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, of a decision by the Minister of Foreign Affairs (the Minister) approving the issuance of permits for the export of light armoured vehicles (LAVs) to the Kingdom of Saudi Arabia (Saudi Arabia).

II. Facts

[2] General Dynamics Land Systems Canada (GDLS-C), a company based in London, Ontario, specializes in the production of military vehicles. GDLS-C is a division of General Dynamics Corporation, an American company, and it mainly produces LAVs used by the Canadian Armed Forces and exported to several countries, including Saudi Arabia.

[3] Saudi Arabia started using LAVs manufactured by GDLS-C in the 1990s, following the invasion of Kuwait by Iraq, as part of its rearmament program to counter the threat then represented by Iraq and Iran.

[4] At the time and until very recently, the contracts of sale were negotiated between Saudi Arabia and the United States and granted to GDLS-C by the Canadian Commercial Corporation (CCC), which is responsible for managing American military contracts in Canada. Between 1993 and 2015, almost two thousand nine hundred (2 900) LAVs were exported to Saudi Arabia.

[5] In 2014, with the agreement of the United States, Saudi Arabia decided to negotiate directly with the CCC to procure LAVs, and it signed the contract that led to the export permits at issue in this case.

[6] Because LAVs are goods subject to export control under the *Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19 (EIPA), it was necessary to obtain an export

LA JUGE TREMBLAY-LAMER :

I. Nature de l'affaire

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, d'une décision du ministre des Affaires étrangères (le ministre) approuvant l'octroi de licences d'exportation pour des véhicules blindés légers (VBL) vers le Royaume d'Arabie saoudite (Arabie saoudite).

II. Faits

[2] La compagnie General Dynamics Land Systems Canada (GDLS-C), basée à London (Ontario), se spécialise dans la production de véhicules militaires. GDLS-C est une division de General Dynamics Corporation, une compagnie américaine, et produit principalement des VBL qui sont utilisés par les Forces armées canadiennes et exportés dans plusieurs pays, dont l'Arabie saoudite.

[3] L'Arabie saoudite a commencé à utiliser les VBL produits par GDLS-C dans les années 1990 suite à l'invasion du Koweït par l'Irak dans le cadre de son programme de réarmement pour contrer la menace alors représentée par l'Irak et l'Iran.

[4] À l'époque et jusqu'à tout récemment, les contrats de vente étaient négociés entre l'Arabie saoudite et les États-Unis, et accordés à GDLS-C par la Corporation commerciale canadienne (CCC), chargée de la gestion des contrats militaires américains au Canada. Entre 1993 et 2015, près de deux mille neuf cents (2 900) VBL ont été exportés vers l'Arabie saoudite.

[5] En 2014, avec l'accord des États-Unis, l'Arabie saoudite a décidé de négocier directement avec CCC pour se procurer des VBL et a signé le contrat à l'origine des licences d'exportation en cause dans la présente affaire.

[6] Comme les VBL sont des marchandises soumises à un contrôle d'exportation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985),

permit before shipping the goods to Saudi Arabia. An application was therefore submitted to the Minister for this purpose.

[7] On April 8, 2016, the Minister approved the application for export permits in connection with the contract for the production of LAVs by GDLS-C.

III. Decision

[8] In approving the issuance of the export permits sought, the Minister relied on a memorandum prepared by officials in his own department following consultations and expert assessments done internally and with other departments, including the Department of National Defence and Innovation, Science and Economic Development Canada.

[9] The memorandum noted that none of the branches of government consulted had raised any objection to the issuance of the permits. Saudi Arabia was considered a key partner for Canada and an important ally in the fight against terrorism in the Middle East. The export of the goods in question fell within the purview of Canadian foreign policy and objectives in the region. Moreover, the GDLS-C contract was key to ensuring a strong and viable defence industry in Canada and represented thousands of jobs in Ontario.

[10] The memorandum also noted that Canada still had concerns about Saudi Arabia's human rights record. However, the determining factor regarding military exports and human rights was whether the goods were likely to be used to commit human rights violations or whether there existed a reasonable risk that they could be used against the civilian population. To the best of the Department's knowledge, there was no connection between the LAVs and human rights violations in Saudi Arabia. Furthermore, no incident of that nature had been reported since the exports began in the 1990s.

[11] The memorandum also indicated that a UN expert report on the situation in Yemen had concluded that all

ch. E-19 (LLEI), l'obtention d'une licence d'exportation était nécessaire afin de procéder au transfert des marchandises vers l'Arabie saoudite. Une demande a donc été présentée au ministre à cette fin.

[7] Le 8 avril 2016, le ministre a approuvé la demande de licences d'exportation reliées au contrat pour la production de VBL par GDLS-C.

III. Décision

[8] Le ministre a approuvé l'octroi des licences d'exportation recherchées sur la base d'un memorandum préparé par ses fonctionnaires suite à des consultations et des expertises à l'interne et avec d'autres ministères, dont le ministère de la Défense et Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

[9] Le memorandum soulignait qu'aucune des branches du gouvernement consultées n'avait soulevé d'objection à l'octroi des licences. L'Arabie saoudite était considérée comme un partenaire-clé du Canada et un allié important dans la lutte contre le terrorisme au Moyen-Orient. L'exportation des marchandises proposées s'inscrivait dans le cadre de la politique étrangère et des objectifs du Canada dans la région. Par ailleurs, le contrat de GDLS-C était un élément-clé pour assurer une industrie de la défense forte et viable au Canada et représentait des milliers d'emplois en Ontario.

[10] On notait également que le Canada demeurait préoccupé par le bilan de l'Arabie saoudite en matière de droits humains. Cependant, le facteur déterminant en matière d'exportations militaires et de droits humains était de savoir si les marchandises se prêtaient à la violation des droits humains ou s'il existait un risque raisonnable qu'elles soient utilisées contre la population civile. Au meilleur de la connaissance du ministère, il n'existait aucun lien entre les VBL et la violation des droits humains en Arabie saoudite. Par ailleurs, aucun incident de ce genre n'avait été rapporté depuis le début des exportations dans les années 1990.

[11] Le memorandum indiquait également qu'un rapport d'experts de l'ONU sur la situation au Yémen

parties to the conflict in Yemen had violated international humanitarian law, in particular by targeted airstrikes against the civilian population. However, there was no evidence that Canadian equipment, including LAVs, had been used for that purpose.

[12] The Department was therefore unanimous in recommending to the Minister that the export permits be issued.

IV. Issues

1. What is the applicable standard of review?
2. Does the applicant have the necessary public interest standing?
3. Did the Minister commit a reviewable error in issuing the permits to export LAVs to Saudi Arabia?

V. Relevant provisions

[13] The relevant provisions are sections 3, 5 and 7 of the EIPA and paragraph 2(a) of the *Export Control List*, SOR/89-202 (the List). These provisions are reproduced as an annex hereto.

VI. Positions of the parties

A. *The applicant*

[14] The applicant submits that the issuance of the permits to export LAVs to Saudi Arabia runs counter to the objectives of the EIPA and the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (the GCA), since both Parliament and the Government wanted to ensure that Canadian arms would not be exported to countries that could use them against their own population or against civilians in an armed conflict. The policies and guidelines adopted by the Government in connection with the EIPA call for the exercise of rigorous control over military exports to countries engaged in hostilities or that commit

avait conclu que tous les acteurs impliqués dans le conflit au Yémen avaient enfreint le droit international humanitaire, notamment en ciblant la population civile au cours de frappes aériennes. Cependant, il n'existait aucune preuve que de l'équipement canadien, dont des VBL, ait été utilisé à cette fin.

[12] Le ministère recommandait donc de façon unanime au ministre d'octroyer les licences d'exportation.

IV. Questions en litige

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Le demandeur possède-t-il la qualité nécessaire pour agir dans l'intérêt public?
3. Le ministre a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en octroyant des licences d'exportation pour des VBL vers l'Arabie saoudite?

V. Dispositions pertinentes

[13] Les dispositions pertinentes sont les articles 3, 5 et 7 de la LLEI et l'alinéa 2a) de la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée*, DORS/89-202 (la Liste). Ces dispositions sont reproduites en annexe.

VI. Position des parties

A. *Le demandeur*

[14] Le demandeur prétend que l'octroi des licences d'exportation des VBL vers l'Arabie saoudite va à l'encontre des objectifs de la LLEI et de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (la LCG), puisqu'autant le législateur que le gouvernement voulaient s'assurer que des armes canadiennes ne seraient pas exportées vers des pays qui risqueraient de les utiliser contre leur population ou contre des civils dans le cadre d'un conflit armé. Les politiques et les lignes directrices adoptées par le gouvernement en lien avec la LLEI prévoient l'exercice d'un contrôle rigoureux sur

human rights violations. Before making his decision, the Minister was therefore required to assess the risk that the arms for which an export permit was sought would be used to commit human rights violations or to create instability or national or international conflicts.

[15] The Minister was also required to ensure compliance with the GCA, whereby Parliament incorporated into Canadian law the four Geneva Conventions of 1949 (the Conventions). Common Article 1 of the Conventions requires Canada to ensure respect for the Conventions and their additional protocols in all circumstances. The evidence establishes that there exists a reasonable risk that LAVs exported to Saudi Arabia would be used in a manner that would threaten the safety of Shiite minorities and jeopardize the peace, safety or stability of the Arabian Peninsula. In addition, Saudi Arabia is directly involved in the hostilities in Yemen through a coalition that it leads. The Minister has therefore ignored the principles that should have guided his discretion under the EIPA and acted in violation of the GCA.

[16] The applicant also submits that the administrative process leading up to the Minister's decision was flawed because that decision was guided by considerations other than respect for fundamental rights and international humanitarian law. The Minister failed to consider critical facts before making his decision. Furthermore, the Minister had already made his decision before looking at the file, or he felt compelled to make that decision. His mind was closed to any other possibilities.

[17] Moreover, the Minister applied the wrong test in dismissing the fundamental rights concerns. All that is required is a reasonable risk that the arms will be used in a prohibited manner, there does not have to be evidence demonstrating that the arms have been so used. Saudi Arabia's past and present conduct were sufficient to establish that risk.

les exportations militaires vers des pays engagés dans des hostilités ou qui violent les droits de la personne. Avant de prendre sa décision, le ministre avait donc l'obligation d'évaluer le risque que les armes pour lesquelles une licence d'exportation était recherchée soient utilisées pour commettre des violations des droits de la personne ou pour engendrer de l'instabilité ou des conflits nationaux ou internationaux.

[15] Le ministre devait par ailleurs s'assurer du respect de la LCG par laquelle le législateur a incorporé en droit canadien les quatre Conventions de Genève de 1949 (les Conventions). Le premier article commun des Conventions oblige le Canada à faire respecter les Conventions et leurs protocoles additionnels en toutes circonstances. La preuve établit qu'il existe un risque raisonnable que des VBL exportés en Arabie saoudite soient utilisés de manière à nuire à la sécurité des minorités chiïtes et à nuire à la paix, à la sécurité ou à la stabilité de la péninsule arabique. Par ailleurs, l'Arabie saoudite est directement impliquée dans les hostilités au Yémen par le biais d'une coalition qu'elle dirige. Le ministre a donc passé outre les principes devant guider sa discrétion suivant la LLEI et a agi en contravention de la LCG.

[16] Le demandeur soutient également que le processus administratif menant à la décision du ministre était vicié, car sa décision a été guidée par des considérations autres que le respect des droits fondamentaux et du droit international humanitaire. Le ministre a omis de considérer des éléments factuels cruciaux avant de prendre sa décision. Par ailleurs, le ministre avait déjà pris sa décision avant de prendre connaissance du dossier ou il s'est senti contraint de prendre cette décision. Son esprit était fermé à toute autre possibilité.

[17] De plus, le critère utilisé par le ministre pour rejeter les préoccupations relatives aux droits fondamentaux n'est pas le bon. Il suffit qu'il existe un risque raisonnable que les armes soient utilisées de façon prohibée et non pas qu'il existe une preuve démontrant que les armes ont été utilisées de telle façon. La conduite passée et actuelle de l'Arabie saoudite suffisait à établir ce risque.

B. The respondent

[18] The respondent submits that the Minister's sole obligation was to take into account all the relevant factors having regard to the existing legislative framework, its purpose and the circumstances of the case. Nothing indicates that he failed to consider these factors.

[19] The purpose of the scheme under the EIPA is to enable the federal government to regulate and control the export and import of certain goods and technology according to Canada's economic and political interests. Existing guidelines and policies provide for strict controls over the export of goods such as LAVs, but contain no prohibitions. Furthermore, administrative instruments recognize the economic importance of Canada's defence industry. It was therefore entirely appropriate in the circumstances to take into account political and economic factors in addition to the human rights considerations. Moreover, if the Minister had taken irrelevant factors into consideration, they would have to have formed the primary basis for his decision in order to warrant this Court's intervention.

[20] Furthermore, it is for the Minister to assess the risk that the LAVs might be used against the civilian population and to determine the basis upon which that assessment will be made. He was authorized to make his decision on the basis of the recommendations of the officials in his department, whose expertise in relation to the application of the EIPA has moreover been recognized by this Court.

[21] The respondent notes that common Article 1 has not been incorporated into Canadian law and that, even if it had been, the applicant lacks the necessary standing to raise the issue of its violation, as this article is binding only on states and does not confer any rights on individuals. Further, section 2 of the GCA does not constitute an implementation of the Conventions as a whole, since parliamentary approval is not tantamount to incorporation. Indeed, the debates preceding the adoption of the GCA show that Parliament did not intend to implement the Conventions as a whole. It is therefore

B. Le défendeur

[18] Le défendeur soutient que la seule obligation du ministre était de tenir compte de l'ensemble des facteurs pertinents eu égard au cadre législatif en place, à son objet et aux circonstances de l'affaire. Rien ne démontre qu'il a fait défaut de se pencher sur ces facteurs.

[19] Le régime de la LLEI a pour objet de permettre au gouvernement fédéral de réglementer et de contrôler l'exportation et l'importation de certaines marchandises et technologies en fonction des intérêts du Canada en matière économique et politique. Les lignes directrices et les politiques en vigueur prévoient un contrôle étroit de l'exportation de marchandises comme les VBL, mais aucune interdiction. Ces instruments administratifs reconnaissent par ailleurs l'importance au plan économique de l'industrie canadienne de la défense. Il était donc tout à fait approprié dans les circonstances de tenir compte de facteurs politiques et économiques, en plus des considérations relatives au respect des droits de la personne. Si, par ailleurs, le ministre avait pris en considération des facteurs non pertinents, il faudrait que ces facteurs constituent le fondement principal de la décision pour justifier l'intervention de la Cour.

[20] De plus, il appartient au ministre d'évaluer le risque que les VBL soient utilisés contre la population civile et de décider sur quelle base il ferait cette évaluation. Il était habilité à rendre sa décision sur la base des recommandations des fonctionnaires de son ministère, dont l'expertise a d'ailleurs été reconnue par cette Cour dans le contexte de l'application de la LLEI.

[21] Le défendeur note que le premier article commun n'a pas été incorporé en droit canadien et que, même s'il l'était, le demandeur n'a pas l'intérêt nécessaire pour soulever la question de son entrave, puisque cet article n'engage que les États et ne confère aucun droit aux particuliers. Par ailleurs, l'article 2 de la LCG ne constitue pas une mise en œuvre des Conventions dans leur ensemble, puisque l'approbation législative n'équivaut pas à une incorporation. Les débats précédant l'adoption de la LCG démontrent d'ailleurs que le Parlement n'avait pas l'intention de mettre en œuvre

incorrect to maintain that the GCA was violated in the present case, as Article 1 of the Conventions is not part of Canadian law. The respondent nevertheless notes that the Minister's decision is consistent with the values expressed in the Conventions.

[22] Should the Court decide nonetheless to rule on this issue, the respondent submits that the Minister's decision does not violate Article 1. There is no evidence that the State Parties to the Conventions subscribe to the interpretation of this provision put forward by the applicant's expert, and state practice does not support it. Moreover, the evidence regarding the potential violation of international humanitarian law by Saudi Arabia in Yemen is inconclusive and the Court cannot accept that premise as a fact. Furthermore, Article 1 applies solely in the context of international armed conflicts; the conflict in Yemen does not fit that description, and Canada has no involvement in it whatsoever. Finally, even if Article 1 were applicable, Canada may choose the measures that are appropriate to ensure compliance with the Conventions, as the provision does not require that specific measures be taken in response to violations of international humanitarian law.

VII. Analysis

1. *What is the applicable standard of review?*

[23] The appropriate standard of review is reasonableness. In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 51, the Supreme Court of Canada stated that "questions of fact, discretion and policy as well as questions where the legal issues cannot be easily separated from the factual issues generally attract a standard of reasonableness". This Court will only intervene if the Minister's decision is not justified, transparent or intelligible, or if it does not fall within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law (*Dunsmuir*, at paragraph 47).

[24] To determine whether the Minister's decision falls within the range of possible outcomes, the Court

l'ensemble des Conventions. Il est donc erroné de soutenir que la LCG a été enfreinte en l'espèce, puisque l'article premier des Conventions ne fait pas partie du droit canadien. Le défendeur souligne néanmoins que la décision du ministre est compatible avec les valeurs exprimées dans les Conventions.

[22] Si la Cour décidait toutefois de se prononcer, le défendeur soutient que la décision du ministre n'enfreint pas l'article premier. Il n'existe aucune preuve que les États parties aux Conventions concourent à l'interprétation que l'expert du demandeur fait de cet article et la pratique des États ne va pas dans ce sens. De plus, la preuve est incertaine quant à la possible violation du droit international humanitaire par l'Arabie saoudite au Yémen et la Cour ne peut accepter cette prémisse comme un fait. L'article premier s'applique également seulement dans le cadre d'un conflit armé international; le conflit au Yémen n'en est pas un et le Canada n'y est pas impliqué de quelque façon. Finalement, même si l'article premier s'applique, le Canada a le choix des mesures appropriées afin de faire respecter les Conventions, car la disposition n'impose pas la prise de mesures spécifiques face à des violations du droit international humanitaire.

VII. Analyse

1. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[23] La norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable. Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 51, la Cour suprême du Canada a statué « qu'en présence d'une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, et lorsque le droit et les faits ne peuvent être aisément dissociés, la norme de la raisonabilité s'applique généralement ». Cette cour n'interviendra que si la décision du ministre n'est pas justifiée, transparente, ou intelligible, ou si elle n'appartient pas aux issues possibles et acceptables au regard des faits et du droit (*Dunsmuir*, au paragraphe 47).

[24] Pour déterminer si la décision du ministre appartient aux issues possibles, la Cour doit définir l'étendue

must define the scope and limits of the Minister's discretion in light of the specific context in which the decision was made, that is, the legislative and regulatory framework and its associated policies (*Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5 (*Catalyst Paper Corp.*), at paragraph 18; *Wilson v. Atomic Energy of Canada Limited*, 2016 SCC 29, [2016] 1 S.C.R. 770, at paragraph 22; see also *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364, at paragraph 44). As the Supreme Court confirmed more recently [at paragraph 18] in *Catalyst Paper Corp.*:

The answer lies in *Dunsmuir's* recognition that reasonableness must be assessed in the context of the particular type of decision making involved and all relevant factors. It is an essentially contextual inquiry (*Dunsmuir*, at para. 64). As stated in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 59, *per* Binnie J., “[r]easonableness is a single standard that takes its colour from the context.” The fundamental question is the scope of decision-making power conferred on the decision-maker by the governing legislation. The scope of a body’s decision-making power is determined by the type of case at hand.

[25] In this case, the contextual analysis must take into account the economic and trade objectives of the EIPA, Canada’s national and international security interests and the Minister’s expertise with regard to international relations, as well as considerations relating to human rights.

2. *Does the applicant have the necessary public interest standing?*

[26] The applicant is asking this Court to grant him public interest standing in the context of this judicial review. The respondent is not opposed to this request, but submits that it is not open to the applicant to raise issues of procedural fairness, as the impugned decision involves government policies.

et les limites du pouvoir discrétionnaire du ministre en considérant le contexte particulier dans lequel la décision a été prise, soit le cadre législatif et réglementaire et ses politiques associées (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5 (*Catalyst Paper Corp.*), au paragraphe 18; *Wilson c. Énergie Atomique du Canada Ltée*, 2016 CSC 29, [2016] 1 R.C.S. 770, au paragraphe 22; voir également *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364, au paragraphe 44). La Cour suprême confirme plus récemment dans l’arrêt *Catalyst Paper Corp.* [au paragraphe 18] que :

[...] *Dunsmuir* reconnaît que le caractère raisonnable de la décision s’apprécie dans le contexte du type particulier de processus décisionnel en cause et de l’ensemble des facteurs pertinents. Il s’agit essentiellement d’une analyse contextuelle (*Dunsmuir*, par. 64). Comme l’a dit le juge Binnie dans *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 59, « [l]a raisonabilité constitue une norme unique qui s’adapte au contexte. » La question fondamentale est de savoir quelle est la portée du pouvoir décisionnel que la loi a conféré au décideur. La portée du pouvoir décisionnel d’un organisme est déterminée par le type de situation en question.

[25] En l’espèce, l’analyse contextuelle devra tenir compte des objectifs de la LLEI en matière économique et commerciale, des intérêts nationaux et internationaux du Canada touchant la sécurité et de l’expertise du ministre en ce qui a trait aux relations internationales, en plus des considérations liées aux droits de la personne.

2. *Le demandeur possède-t-il la qualité nécessaire pour agir dans l’intérêt public?*

[26] Le demandeur demande à la Cour de lui reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public dans le cadre du présent contrôle judiciaire. Le défendeur ne s’oppose pas à cette requête, mais prétend que le demandeur ne peut pas soulever des questions d’équité procédurale, puisque que la décision contestée concerne des politiques gouvernementales.

[27] In deciding whether to grant public interest standing to an applicant, courts must consider three factors:

1. whether there is a serious justiciable issue raised;
2. whether the plaintiff has a real stake or a genuine interest in it; and
3. whether, in all the circumstances, the proposed suit is a reasonable and effective way to bring the issue before the courts.

(*Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524, at paragraph 37.)

[28] In all cases, the principles applicable to the granting of public interest standing should be given a liberal and generous interpretation by the courts (*Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236).

[29] I am of the view that the question of the issuance of export permits for controlled goods is sufficiently important from the public's perspective to meet the first criterion. As for the second criterion, the applicant is a professor of constitutional and international law for whom the principles of the rule of law, respect for fundamental rights and international humanitarian law are of particular concern. Among other things, through several interventions before the courts, he has shown himself to be an engaged citizen with a genuine interest in issues involving fundamental rights around the world. I also find that this judicial review is a reasonable and effective way to bring the issue before the Court. Aside from the administrative avenues that have already been exhausted, there exists no other way to bring such a challenge before the Court. No other party has a higher interest than the applicant when it comes to challenging the approval of export permits by the Minister, with the possible exception of a Canadian living in Saudi Arabia or Yemen.

[27] Pour reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public à un demandeur, les tribunaux doivent considérer trois facteurs :

1. une question justiciable sérieuse est-elle soulevée?
2. le demandeur a-t-il un intérêt réel ou véritable dans l'issue de cette question?
3. compte tenu de toutes les circonstances, la poursuite proposée constitue-t-elle une manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux?

(*Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524, au paragraphe 37.)

[28] Dans tous les cas, les principes applicables à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public doivent être interprétés de manière souple et libérale par les tribunaux (*Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236).

[29] Je suis d'avis que la question de l'octroi de permis d'exportation pour des marchandises contrôlées est suffisamment importante de la perspective du public pour rencontrer le premier critère. Quant au second critère, le demandeur est un professeur de droit constitutionnel et international se souciant particulièrement des principes de primauté du droit, du respect des droits fondamentaux et du droit international humanitaire. Entre autres, par plusieurs interventions devant les tribunaux, il a démontré qu'il était un citoyen engagé et qu'il détenait un intérêt véritable dans les enjeux touchant les droits fondamentaux dans le monde. Je constate également que le présent contrôle judiciaire est une manière raisonnable et efficace de soumettre la question en litige à la Cour. Outre des voies administratives déjà épuisées, il n'existe aucune autre façon de saisir la Cour d'une contestation de cette nature. Aucune autre partie n'a d'intérêt supérieur au demandeur afin de contester l'approbation des licences d'exportation par le ministre, sauf possiblement un Canadien vivant en Arabie saoudite ou au Yémen.

[30] In light of the above, I find it appropriate to grant public interest standing to the applicant with respect to the issue of the reasonableness of the Minister's decision to issue the export permits.

[31] As to the issues raised by the applicant regarding procedural errors and the Minister's closed mind, they fall within the realm of procedural fairness, and it is not open to a public interest litigant to rely on such arguments in this context. The impugned decision is based on federal government interests and policies in various fields. In *League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Odynsky*, 2010 FCA 307, *sub nom. League for Human Rights of B'nai Brith Canada v. Canada*, [2012] 2 F.C.R. 312, at paragraph 95, the Federal Court of Appeal held as follows:

... At common law, the Governor in Council is not subject to procedural fairness obligations where it is deciding matters with significant policy content that affect a wide range of constituencies: On the other hand, there may be some scope for the imposition of procedural fairness obligations where the rights and privileges of an individual or a relatively discrete group of individuals are being directly affected on the basis of provisions that impose objective standards and criteria [Citations omitted.]

[32] In the circumstances, only the rights and interests of GDLS-C were directly affected by the process for issuing export permits for the LAVs manufactured by the company. It is not open to the applicant, who is not directly affected by the decision, to raise these arguments. Therefore, this Court will rule only on the reasonableness of the impugned decision.

3. *Did the Minister commit a reviewable error in issuing permits to export LAVs to Saudi Arabia?*

(i) The legal and regulatory framework

[33] As mentioned above, LAVs are subject to export controls under the regime provided for in the EIPA and

[30] À la lumière de ce qui précède, je conclus donc que la qualité d'agir dans l'intérêt public peut être reconnue au demandeur en ce qui a trait à la question du caractère raisonnable de la décision du ministre d'octroyer les licences d'exportation.

[31] Quant aux questions soulevées par le demandeur concernant le vice de procédure et l'esprit fermé du ministre, elles relèvent du domaine de l'équité procédurale, de sorte qu'un demandeur agissant dans l'intérêt public ne peut se prévaloir de ce type d'arguments dans le présent contexte. La décision contestée est fondée sur les politiques et les intérêts du gouvernement fédéral en diverses matières. Dans l'arrêt *Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Odynsky*, 2010 CAF 307, *sub nom. Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada c. Canada*, [2012] 2 R.C.F. 312, au paragraphe 95, la Cour d'appel fédérale a statué que :

[...] Selon la common law, le gouverneur en conseil n'est pas visé par l'obligation d'équité procédurale lorsqu'il est appelé à se prononcer sur des questions faisant appel à d'importantes considérations de politique générale affectant un vaste éventail d'intérêts : [...]. Cela dit, il se peut que l'on puisse imposer une obligation d'équité procédurale lorsque les dispositions fixant des normes et des critères objectifs touchent directement les droits et privilèges d'une personne ou d'un groupe de personnes relativement restreint [...] [Références omises.]

[32] Dans les circonstances, seuls les droits et les intérêts de GDLS-C étaient directement touchés lors du processus d'octroi de licences d'exportation pour les VBL produits par la compagnie. Le demandeur, n'étant pas directement touché par la décision, ne peut pas avancer ces arguments. La Cour se prononcera donc uniquement sur le caractère raisonnable de la décision contestée.

3. *Le ministre a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en octroyant des licences d'exportation pour des VBL vers l'Arabie saoudite?*

i) Le cadre juridique et réglementaire

[33] Comme il a été mentionné précédemment, les VBL font l'objet d'un contrôle à l'exportation en raison

its regulations. Sections 3 and 5 of the EIPA clearly indicate that the Governor in Council may establish a list of goods, the export of which it is necessary to control on account of Canada's national interests. LAVs are goods covered by paragraph 2(a) of the List and described in paragraph 2-6.a of *A Guide to Canada's Export Controls* (Foreign Affairs, Trade and Development Canada, December 2013).

[34] The Minister may issue export permits for such goods under section 7 of the EIPA. Subsection 7(1.01) identifies the factors to be taken into account in deciding whether to issue such permits:

Export permits

7

Security considerations

(1.01) In deciding whether to issue a permit under subsection (1), the Minister may, in addition to any other matter that the Minister may consider, have regard to whether the goods or technology specified in an application for a permit may be used for a purpose prejudicial to

(a) the safety or interests of the State by being used to do anything referred to in paragraphs 3(1)(a) to (n) of the *Security of Information Act*; or

(b) peace, security or stability in any region of the world or within any country.

[35] The legislation is supplemented by one main administrative tool, the *Export Controls Handbook* (Foreign Affairs, Trade and Development Canada, revised June 2015) (the Handbook). The Handbook describes as follows the factors to consider before issuing an export permit (section F.5):

With respect to military goods and technology, Canadian export control policy has, for many years, been restrictive. Under present policy guidelines set out by Cabinet in 1986, Canada closely controls the export of military items to:

du régime prévu à la LLEI et de ses règlements. Les articles 3 et 5 de la LLEI indiquent clairement que le gouverneur en conseil peut dresser une liste de marchandises dont il est nécessaire de contrôler l'exportation en raison des intérêts nationaux du Canada. Les VBL sont des marchandises visées au paragraphe 2a) de la Liste et décrites à l'alinéa 2-6.a du *Guide des contrôles à l'exportation du Canada* (Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, décembre 2013).

[34] Le ministre peut délivrer des licences d'exportation pour ce type de marchandises en vertu de l'article 7 de la LLEI. Le paragraphe 7(1.01) prévoit les facteurs à considérer pour l'octroi de telles licences :

Licences d'exportation

7 [...]

Prise en considération de certains facteurs

(1.01) Pour décider s'il délivre la licence, le ministre peut prendre en considération, notamment, le fait que les marchandises ou les technologies mentionnées dans la demande peuvent être utilisées dans le dessein :

a) de nuire à la sécurité ou aux intérêts de l'État par l'utilisation qui peut en être faite pour accomplir l'une ou l'autre des actions visées aux alinéas 3(1)a) à n) de la *Loi sur la protection de l'information*;

b) de nuire à la paix, à la sécurité ou à la stabilité dans n'importe quelle région du monde ou à l'intérieur des frontières de n'importe quel pays.

[35] La loi est complétée par un principal outil administratif, soit le *Manuel des contrôles à l'exportation* (Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, révisé en juin 2015) (le Manuel). Quant aux facteurs à considérer avant l'octroi d'une licence d'exportation, le Manuel énonce [à la section F.5] :

En ce qui a trait aux produits et aux technologies militaires, la politique canadienne des contrôles à l'exportation est restrictive depuis longtemps. En vertu des lignes directrices actuelles établies par le Cabinet en 1986, le Canada contrôle étroitement l'exportation de produits militaires vers les pays :

- countries which pose a threat to Canada and its allies;
 - countries involved in or under imminent threat of hostilities;
 - countries under United Nations Security Council sanctions; or
 - countries whose governments have a persistent record of serious violations of the human rights of their citizens, unless it can be demonstrated that there is no reasonable risk that the goods might be used against the civilian population.
- qui constituent une menace pour le Canada et ses alliés;
 - qui participent à des hostilités ou qui sont sous la menace d'hostilités;
 - qui sont frappés d'une sanction du Conseil de sécurité des Nations Unies;
 - dont les gouvernements commettent constamment de graves violations des droits de la personne contre leurs citoyens, à moins que l'on ne puisse prouver que les produits ne risquent pas d'être utilisés contre la population civile.

(ii) The Minister's discretion within the EIPA framework

ii) La discrétion du ministre dans le cadre de la LLEI

[36] A plain reading of the language chosen in the EIPA to frame the Minister's powers indicates that the Minister has broad discretion in issuing export permits for controlled goods. Subsection 7(1) of the EIPA states in this regard:

[36] À la simple lecture du langage choisi dans la LLEI pour encadrer les pouvoirs du ministre, on constate que ce dernier bénéficie d'une large discrétion dans l'octroi de licences d'exportation pour des marchandises contrôlées. En effet, le paragraphe 7(1) de la LLEI précise :

Export permits

Licences d'exportation

7 (1) Subject to subsection (2), the Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to export or transfer goods or technology included in an Export Control List or to export or transfer goods or technology to a country included in an Area Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, to such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.

7 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité, aux personnes et aux endroits visés, l'exportation ou le transfert des marchandises ou des technologies inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou destinées à un pays inscrit sur la liste des pays visés.

[37] These factors guide the Minister. It is for him to decide how to assess them and how much weight to give to each, as long as he exercises his power in accordance with the object and in the spirit of the EIPA (*Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281, at paragraph 58).

[37] Ces facteurs guident le ministre. Leur évaluation ainsi que le poids à accorder à chaque facteur lui revient dans la mesure où il exerce son pouvoir selon la finalité et dans l'esprit de la LLEI (*Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281, au paragraphe 58).

[38] The role of this Court is thus to determine whether the Minister acted within his jurisdiction and exercised his discretion on the basis of proper considerations (*Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2008 FCA 229, [2009] 3 F.C.R. 136, at paragraph 78). If he considered the relevant factors in conformity with

[38] Le rôle de la Cour consiste ainsi à déterminer si le ministre a agi à l'intérieur des limites de sa compétence et s'il a exercé sa discrétion sur la base de considérations appropriées (*Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada*, 2008 CAF 229, [2009] 3 R.C.F. 136, au paragraphe 78). Si ce dernier a tenu compte des facteurs

the constraints imposed by the legislation, the reviewing court must uphold his decision, even if it would have arrived at a different conclusion (*Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraphs 37 and 38).

[39] The applicant submits that under subsection 7(1.01) of the EIPA and the Handbook, and in light of Canada's international obligations, the Minister is not only obliged to consider the factors set out in subsection 7(1.01) of the EIPA, but must also refuse to issue an export permit if there exists a reasonable risk that the exported goods might be used against the civilian population.

[40] For the reasons that follow, I am of the opinion that the Minister remains free to issue an export permit if he concludes that it is in Canada's interest to do so, considering the relevant factors.

[41] I note to begin with that neither the EIPA nor the Handbook contains any export prohibitions. It is open to Parliament to adopt such measures under the *Special Economic Measures Act*, S.C. 1992, c. 17, following a decision, resolution or recommendation of an international organization of states or association of states of which Canada is a member, or where the Minister is of the opinion that a grave breach of international peace and security by a foreign state has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis. However, the evidence indicates that neither the United Nations Security Council nor the Parliament of Canada has adopted any resolution against Saudi Arabia. The export of military vehicles to Saudi Arabia was therefore permitted under the scheme of the EIPA, subject to the abovementioned provisions.

[42] With regard to the factors set out in the Handbook, they were explicitly considered during the consultations leading up to the decision. The Department of Defence noted that Saudi Arabia was "a key Western military ally in the Middle East and supports international efforts to counter ISIS in Iraq and Syria as well as counter instability in Yemen", a conclusion also supported by Global Affairs Canada. Therefore, this is not a

pertinents et respecte les limites imposées par la loi, le tribunal en révision doit confirmer la décision, même s'il serait arrivé à une autre conclusion (*Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 37 et 38).

[39] Le demandeur avance qu'en raison du paragraphe 7(1.01) de la LLEI et du Manuel, et compte tenu des obligations internationales du Canada, le ministre est non seulement obligé de considérer les facteurs énoncés au paragraphe 7(1.01) de la LLEI, mais se doit de refuser l'octroi d'une licence d'exportation s'il existe un risque raisonnable que le matériel exporté soit utilisé contre la population civile.

[40] Pour les raisons qui suivent, je suis d'avis que le ministre reste libre d'accorder une licence d'exportation s'il conclut qu'il est dans l'intérêt du Canada de le faire en considérant les facteurs pertinents.

[41] Je remarque d'abord que ni la LLEI ni le Manuel ne contient d'interdiction d'exportation. Il est loisible pour le Parlement d'adopter de telles mesures par la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, L.C. 1992, ch. 17 suite à une décision, une résolution ou une recommandation d'une organisation internationale d'États ou d'une association d'États dont le Canada est membre ou si le ministre juge qu'une rupture sérieuse de la paix et de la sécurité internationales par un État étranger est susceptible d'entraîner ou a entraîné une grave crise internationale. Cependant, la preuve indique qu'aucune résolution n'a été prise envers l'Arabie saoudite, que ce soit par le Conseil de sécurité des Nations Unies, ou le Parlement canadien. Le régime de la LLEI permettait donc l'exportation de véhicules militaires à destination de l'Arabie saoudite, sous réserves des dispositions citées préalablement.

[42] Quant aux facteurs énoncés dans le Manuel, ils ont été considérés explicitement dans le cadre des consultations ayant mené à la décision. Le ministère de la Défense a noté que l'Arabie saoudite était [TRADUCTION]« un allié militaire important de l'Occident au Moyen Orient qui appuie les efforts internationaux pour combattre l'État islamique en Irak et en Syrie, ainsi que l'instabilité au Yémen », une conclusion également sou-

country that poses a threat to Canada and its allies. The two departments also considered Saudi Arabia's participation in the conflict in Yemen, noting that the final report of the United Nations Panel of Experts on Yemen had concluded that Saudi Arabia and the other parties to the conflict had violated international humanitarian law during the conflict, but that these violations were not connected with the use of LAVs. Their findings are reproduced in the decision:

17. In recent months, airstrikes by the Saudi-led coalition and, to a lesser extent, actions by the Houthi/Saleh forces in Yemen have been criticised by NGOs, including Amnesty International and Human Rights Watch and more recently by the UN due to the high civilian toll. The final UN Panel of Experts on Yemen report released on February 23, 2016, notes that all parties to the ongoing conflict in Yemen, including Saudi Arabia, have violated international humanitarian law, including by intentionally targeting civilians and attacking humanitarian organizations. The report's allegations against Saudi Arabia pertain to the use of aerial bombardment, indiscriminate shelling, and the use of artillery rockets against civilian areas. The Panel also observed that the Coalition has supplied weapons to resistance forces without appropriate measures to ensure accountability. There has been no indication that equipment of Canadian origin, including LAVs, may have been used in acts contrary to international humanitarian law... [Emphasis added.]

[43] Global Affairs Canada also noted that no sanctions had been imposed on Saudi Arabia.

[44] Finally, the decision addressed human rights concerns, as evidenced by the following passage:

15. However, as noted above, Canada has had, and continues to have, concerns with Saudi Arabia's human rights records. A key determinant in assessing export permit applications against human rights concerns is whether the nature of the goods or technology proposed for export lends itself to human rights violations, and whether there is a reasonable risk that the goods might be used against

tenue par Affaires mondiales Canada. Il ne s'agit donc pas d'un pays qui constitue une menace pour le Canada et ses alliés. Ces deux ministères ont aussi souligné la participation de l'Arabie saoudite dans le conflit au Yémen, notant que le rapport final des experts des Nations Unies sur le Yémen avait conclu que l'Arabie saoudite ainsi que les autres parties au conflit avaient violé le droit international humanitaire dans le cadre du conflit, mais que ces violations n'étaient pas liées à l'utilisation de VBL. Leurs conclusions sont reprises dans la décision :

[TRADUCTION] 17. Au cours de derniers mois, des ONG, dont Amnistie Internationale, Human Rights Watch et, plus récemment, l'ONU, ont critiqué les frappes aériennes de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et, dans une moindre mesure, les opérations menées par les forces houthistes / pro-Saleh au Yémen en raison des lourdes pertes civiles. Selon le Rapport final du Groupe d'experts sur le Yémen rendu public le 23 février 2016, toutes les parties du conflit contemporain au Yémen, y compris l'Arabie saoudite, ont violé le droit international humanitaire, notamment en ciblant des civils et en attaquant des organisations humanitaires délibérément. Toujours selon ce rapport, les allégations reprochées à l'Arabie saoudite ont trait à des bombardements aériens et à des tirs à l'aveugle d'obus et de roquettes d'artillerie dans des zones civiles. Le Groupe d'experts a en outre noté que la coalition avait fourni des armes aux forces de résistance sans prendre les mesures voulues pour que des comptes lui soient rendus. Rien ne donne à croire que du matériel – VBL ou autre – de provenance canadienne ait été utilisé dans la perpétration d'actes contrevenant au droit international humanitaire [...] [Mes soulignements.]

[43] Affaires mondiales Canada a de plus constaté qu'aucune sanction n'avait été prise à l'encontre de l'Arabie saoudite.

[44] Finalement, quant aux droits fondamentaux, la décision a traité des préoccupations à cet égard, comme en fait foi le passage suivant :

[TRADUCTION] 15. Toutefois, le respect des droits de la personne par l'Arabie saoudite continue d'inquiéter le Canada. L'un des principaux facteurs dont il faut tenir compte dans l'examen des demandes de licence d'exportation au regard des droits de la personne est, d'une part, la possibilité que les biens ou la technologie qu'on propose d'exporter se prêtent, par leur nature, à la violation

the civilian population. The Department is not aware of any reports linking violations of civil and political rights to the use of the proposed military-purposed exports. Based on the information provided, we do not believe that the proposed exports would be used to violate human rights in Saudi Arabia. Canada has sold thousands of LAVs to Saudi Arabia since the 1990s, and, to the best of the Department's knowledge, there have been no incidents where they have been used in perpetration of human rights violations.... [Emphasis added.]

[45] It is for the Minister, whose expertise in such matters has been recognized by the courts (*Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761 (*Lake*), at paragraph 37), to assess whether there is a reasonable risk that the goods might be used against the civilian population. The fact that there have been no incidents in which LAVs have been used in human rights violations in Saudi Arabia since trade relations between that country and Canada began in the 1990s is significant evidence in the context of this assessment. For there to be a reasonable risk, there must at least be some connection between Saudi Arabia's alleged human rights violations and the use of the exported goods.

[46] Moreover, the guidelines, while useful for informing the exercise of the Minister's discretion and the interpretation of the statutory provisions, are not binding. In *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*), at paragraph 60, the Supreme Court ruled as follows:

The Guidelines did not constitute a fixed and rigid code. Rather, they contained a set of factors, which appeared to be relevant and reasonable, for the evaluation of applications for ministerial relief. The Minister did not have to apply them formulaically, but they guided the exercise of his discretion and assisted in framing a fair administrative process for such applications. As a result, the Guidelines can be of assistance to the Court in understanding the Minister's implied interpretation of the "national interest".

des droits de la personne et, d'autre part, le risque qu'ils soient utilisés contre la population civile. Le Ministère n'a eu vent d'aucun rapport indiquant qu'il y a un lien entre la violation des droits civils et politiques et l'utilisation des exportations à usage militaire proposées. Sur la foi de l'information reçue, nous estimons que les exportations proposées ne seraient pas utilisées pour violer les droits de la personne en Arabie saoudite. Depuis les années 1990, le Canada a vendu des milliers de VBL à l'Arabie saoudite et, pour autant que le Ministère sache, jamais il n'y a eu d'incident où ils auraient été utilisés pour perpétrer des actes contre les droits de la personne [...] [Mes soulignements.]

[45] L'appréciation du risque raisonnable que le matériel soit utilisé contre la population civile appartient au ministre, dont l'expertise en ces matières a été reconnue par les tribunaux (*Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761 (*Lake*), au paragraphe 37). Le fait qu'il n'y ait eu aucun incident impliquant des VBL dans la violation des droits de l'homme en Arabie saoudite depuis le début de la relation commerciale entre ce pays et le Canada dans les années 1990 est un élément de preuve significatif de cette évaluation. Pour qu'il existe un risque raisonnable, il doit au minimum y avoir quelque lien entre les violations des droits de l'homme dont on accuse l'Arabie saoudite et l'usage des biens exportés.

[46] Par ailleurs, les lignes directrices, bien qu'utiles afin de guider l'exercice de la discrétion du ministre ainsi que l'interprétation des dispositions de la loi, n'ont pas force de loi. Dans l'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), au paragraphe 60, la Cour suprême a conclu que :

Le guide opérationnel ne constituait pas un code définitif et rigide. Il contenait plutôt un ensemble de facteurs, apparemment pertinents et raisonnables, relatifs à l'examen des demandes de dispense ministérielle. Le ministre n'était pas tenu de l'appliquer d'une manière rigide, mais il guidait l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et l'aidait à élaborer un processus administratif juste applicable aux demandes de dispense. Ainsi, le guide opérationnel peut aider la Cour à bien saisir la façon dont le ministre a implicitement interprété l'« intérêt national ».

[47] The Minister should not fetter the exercise of his discretion by treating these informal guidelines as if they were mandatory requirements (*Kanhasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909, at paragraph 32). Accepting the applicant's interpretation would be tantamount to incorporating or creating a restriction on the discretion that is not contemplated by the legislative framework of the EIPA, or to recognizing the existence of a non-discretionary power.

[48] In *Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2 (*Maple Lodge Farms*), at pages 6 and 7, in considering the export and import regime under the provision that was the equivalent of today's section 7 of the EIPA, the Supreme Court stated that guidelines could not fetter the Minister's discretion in such a fashion:

.... The discretion is given by the Statute and the formulation and adoption of general policy guidelines cannot confine it. There is nothing improper or unlawful for the Minister charged with responsibility for the administration of the general scheme provided for in the Act and Regulations to formulate and to state general requirements for the granting of import permits. It will be helpful to applicants for permits to know in general terms what the policy and practice of the Minister will be. To give the guidelines the effect contended for by the appellant would be to elevate ministerial directions to the level of law and fetter the Minister in the exercise of his discretion.

[49] In *Droit administratif*, 6th ed., Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais, 2010, at pages 183 and 184, Patrice Garant writes the following:

[TRANSLATION] The distinction between a discretionary power and a non-discretionary power has to do with the appropriateness of acting or not acting, and taking the most appropriate measure in the circumstances or context. In the first case, the administration decides what is appropriate in light of the public interest.

...

In the second case, its conduct is predetermined in that it is dictated in advance by the statute or regulations.

[47] Lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire, le ministre ne peut pas voir dans ces directives informelles des exigences absolues qui en limitent l'exercice (*Kanhasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909, au paragraphe 32). Accepter l'interprétation du demandeur équivaudrait à l'incorporation ou à la création d'une restriction au pouvoir discrétionnaire qui n'est pas prévue par le cadre législatif de la LLEI ou encore à la reconnaissance de l'existence d'un pouvoir lié.

[48] Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2 (*Maple Lodge Farms*), aux pages 6 et 7, alors qu'elle considérait le régime de contrôle à l'exportation et à l'importation sous la disposition de l'époque équivalente à l'article 7 de la LLEI, la Cour suprême a énoncé que des lignes directrices ne pouvaient restreindre le pouvoir discrétionnaire du Ministre de la sorte :

[...] C'est la Loi qui accorde le pouvoir discrétionnaire et la formulation et l'adoption de lignes directrices générales ne peut le restreindre. Il n'y a rien d'illégal ou d'anormal à ce que le Ministre chargé d'appliquer le plan général établi par la Loi et les règlements formule et publie des conditions générales de délivrance de licences d'importation. Il est utile que les demandeurs de licences connaissent les grandes lignes de la politique et de la pratique que le Ministre entend suivre. Donner aux lignes directrices la portée que l'appelante allègue qu'elles ont équivaudrait à attribuer un caractère législatif aux directives ministérielles et entraverait l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre.

[49] Dans *Droit administratif*, 6^e éd., Cowansville, Qc : Éditions Yvon Blais, 2010, aux pages 183 et 184, Patrice Garant, écrit que :

La distinction entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir lié concerne l'opportunité d'agir ou de ne pas agir, et de prendre la mesure la plus appropriée suivant les circonstances ou le contexte. Dans le premier cas, l'Administration est juge de cette opportunité, au regard de l'intérêt public.

[...]

Dans le second cas, sa conduite est déterminée dans le sens qui lui est dicté à l'avance par la loi ou le règlement.

The best definition we can provide of discretionary power is as follows: the ability to act or not to act, or to take the measures that are appropriate in the circumstances on the context, assessing appropriateness of the measures from the standpoint of the public interest. [Citations omitted.]

[50] Incorporating an obligation not to issue an export permit in the circumstances of this case would fetter this ability to act or not to act, although the Minister's discretion under section 7 of the EIPA is subject to no express or implied limitation other than the duty to exercise his discretion in good faith, in accordance with the principles of natural justice and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose (*Maple Lodge Farms*, at pages 7 and 8).

[51] The impugned decision shows that the Minister, in reaching it, took into consideration Canada's national and international security interests as well as its economic and trade interests. These factors are neither irrelevant nor extraneous to the statutory purpose.

[52] As for Canada's international obligations, it should be pointed out that the Supreme Court, in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraphs 70 and 71, held that the values reflected in international law may be considered in determining whether a decision is reasonable.

[53] In my view, Parliament recognized the spirit of Article 1 of the Conventions in enacting subsection 7(1.01) of the EIPA and issuing the Handbook, which invite the Minister to assess human rights factors before authorizing the export of military goods to countries suspected of having violated fundamental rights and international humanitarian law.

[54] Contrary to the applicant's claim, the Minister considered the conflict in Yemen at paragraph 17 of his decision, cited above. The decision refers to comments by the United Nations Panel of Experts on the situation in Yemen and indicates that there was no evidence that

La meilleure définition que nous pouvons donner du pouvoir discrétionnaire serait la suivante : la faculté d'agir ou de ne pas agir, ou de prendre les mesures appropriées suivant les circonstances ou le contexte en jugeant l'opportunité au regard de l'intérêt public. [Références omises.]

[50] L'incorporation d'une obligation de ne pas délivrer de licence d'exportation dans les circonstances du présent dossier limiterait cette opportunité d'agir ou de ne pas agir, alors que le pouvoir discrétionnaire du ministre sous l'article 7 de la LLEI ne prévoit aucune limite expresse ou implicite, autre que le devoir d'être exercé de bonne foi, conformément aux principes de justice naturelle et en tenant compte des considérations pertinentes (*Maple Lodge Farms*, aux pages 7 et 8).

[51] La décision contestée démontre que le ministre s'est fondé sur les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et internationale ainsi que sur ses intérêts commerciaux et économiques afin de la prendre. Ces facteurs ne sont pas des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi.

[52] Quant aux obligations internationales du Canada, il convient de rappeler que la Cour suprême, dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 70 et 71, a conclu que les valeurs exprimées dans le droit international pouvaient être considérées afin de déterminer le caractère raisonnable d'une décision.

[53] À mon avis, le Parlement a reconnu l'esprit de l'article premier des Conventions en édictant le paragraphe 7(1.01) de la LLEI et le Manuel, lesquels invitent le ministre à apprécier les considérations relatives aux droits de la personne avant d'autoriser l'exportation de matériel militaire vers des pays soupçonnés d'entraves aux droits fondamentaux et au droit international humanitaire.

[54] Contrairement à la prétention du demandeur, le ministre a considéré le conflit au Yémen au paragraphe 17 de sa décision, cité précédemment. La décision rapporte les commentaires du panel d'experts des Nations Unies sur la situation au Yémen et indique

Canadian military equipment, including the LAVs, had been used to commit the alleged violations of international humanitarian law. The decision also takes into account media reports of the appearance of military equipment of Canadian origin among the rebel forces, but notes that the Canadian Embassy in Riyadh had concluded that these arms had been captured in the course of military operations and that this type of loss was inevitable in wartime. Whether or not one agrees with the outcome of his analysis, the Minister's conclusions were based on the evidence in the record.

[55] In short, the scope of this Court's judicial review power is limited to making sure that the Minister's discretion was exercised in good faith on the basis of the relevant considerations. In this case, the Court is satisfied that it was so exercised. It therefore cannot intervene, as the Minister's decision constitutes a possible, acceptable outcome that is defensible in respect of the facts and law.

(iii) Canada's international obligations

[56] As a further argument, the applicant submits that the Minister's decision violates Article 1 of the Conventions, which he argues was incorporated into Canadian law through the GCA. The four Geneva Conventions of 1949 and their additional protocols form the basis of international humanitarian law (Claude Emanuelli, *International Humanitarian Law* (Cowansville, Que.: Éditions Yvon Blais, 2009) [Emanuelli], at page 19). Common Article 1 of the Conventions states:

Article 1

The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances.

[57] The respondent submits in the first place that the applicant does not have the standing to raise the violation of Article 1 of the Conventions, even if it has been incorporated into domestic law. If a treaty does not confer any rights on individuals, its incorporation into domestic law does not create any (*UL Canada inc.*

qu'il n'y avait pas de preuves que de l'équipement militaire canadien, dont des VBL, avait été utilisé pour commettre les violations du droit international humanitaire alléguées. La décision tient également compte des rapports des médias sur l'apparition d'équipement militaire de provenance canadienne chez les forces rebelles, mais note que l'ambassade canadienne à Riyad a conclu que ces armes avaient été capturées lors d'opérations militaires et qu'il s'agissait d'un type de perte inévitable en temps de guerre. Que l'on soit d'accord ou non avec le résultat de son analyse, les conclusions du ministre étaient appuyées sur les éléments de preuve au dossier.

[55] En résumé, la portée du contrôle que la Cour peut effectuer se limite à s'assurer que l'exercice du pouvoir discrétionnaire s'est fait de bonne foi en fonction des considérations pertinentes. Dans le présent dossier, la Cour est satisfaite que cet exercice a été fait. Elle n'est donc pas en mesure d'intervenir, car la décision du ministre constitue une issue possible et acceptable à la lumière des faits et du droit.

iii) Les obligations internationales du Canada

[56] Comme moyen additionnel, le demandeur prétend que la décision du ministre enfreint l'article premier des Conventions, qui aurait été intégré en droit canadien par le biais de la LCG. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels forment la base du droit international humanitaire (Claude Emanuelli, *International Humanitarian Law*, Cowansville, Qc : Éditions Yvon Blais, 2009 [Emanuelli], à la page 19). L'article premier commun des Conventions se lit de la manière suivante :

Article 1

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances.

[57] Le défendeur soutient d'abord que le demandeur n'a pas l'intérêt pour soulever la violation de l'article premier des Conventions, même s'il était incorporé en droit interne. Si un traité ne confère aucun droit aux individus, son incorporation en droit interne n'a pas pour effet d'en créer (*UL Canada inc. c. Québec (Procureur*

c. Québec (Procureur général), [1999] R.J.Q. 1720, 1999 CanLII 11667 (Sup. Ct.), at paragraph 89). I agree with the respondent on this point.

[58] I note that Article 1 of the Conventions confers rights and imposes obligations on the State Parties to the Conventions, but not on individuals. The protection of individuals under the Conventions is instead conferred directly to the State Party, and it is solely the responsibility of the State Party to discharge these obligations under the Conventions (Kate Partlett, *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), at page 182).

[59] However, considering the lengthy discussion of the applicability of the GCA and the Conventions in the factums of both parties and at the hearing, the Court is prepared to consider the issue briefly and to make the following comments.

[60] The respondent submits that Article 1 was not incorporated into Canadian law through the GCA. Reception of international law into Canadian law occurs by incorporation or by adoption, depending on the nature of the rules of law in question. Generally, treaty obligations, such as those in the Conventions, must be endorsed by Parliament and expressly integrated into Canadian law in order to have force of law, particularly if respecting these obligations involves a modification of domestic law (*Reference Re Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, Minimum Wages Act and Limitation of Hour of Work Act*, [1937] 1 D.L.R. 673 (P.C.) (*Labour Agreements Reference*)).

[61] Section 2 of the GCA reads as follows:

Conventions approved

2 (1) The Geneva Conventions for the Protection of War Victims, signed at Geneva on August 12, 1949 and set out in Schedules I to IV, are approved.

[62] The respondent emphasizes that legislative approval is not tantamount to incorporation (*Baker Petrolite Corp. v. Canwell Enviro-Industries Ltd.*, 2002 FCA 158,

général), [1999] R.J.Q. 1720, 1999 CanLII 11667 (C.S.), at paragraphe 89). Je suis d'accord avec le défendeur sur ce point.

[58] En effet, je constate que l'article premier des Conventions confère des droits et des obligations aux États parties aux Conventions, mais non pas aux individus. La protection des individus visés par les Conventions est plutôt confiée directement à l'État partie et l'exécution de ces obligations en vertu des Conventions lui revient exclusivement (Kate Partlett, *The Individual in the International Legal System : Continuity and Change in International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011, à la page 182).

[59] Cependant, vu le long débat sur la question de l'application de la LCG et les Conventions dans les mémoires des deux parties ainsi qu'à l'audition, la Cour accepte de se pencher brièvement sur la question et de faire les commentaires suivants.

[60] Le défendeur prétend que l'article premier n'a pas été incorporé en droit canadien par le biais de la LCG. L'intégration du droit international en droit canadien se fait par incorporation ou par adoption, selon la nature des règles de droit en jeu. Généralement, les obligations contractées par voie conventionnelle, comme celles des Conventions, doivent recevoir l'aval du Parlement et être expressément intégrées au droit canadien pour avoir force de loi, particulièrement si le respect de la règle de droit international implique une modification du droit interne (*Reference Re Weekly Rest in Industrial Undertakings Act, Minimum Wages Act and Limitation of Hour of Work Act*, [1937] 1 D.L.R. 673 (P.C.) (*Référence sur les Conventions de travail*)).

[61] L'article 2 de la LCG énonce :

Approbation des conventions

2 (1) Sont approuvées les Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre, signées à Genève le 12 août 1949 et reproduites aux annexes I à IV.

[62] Le défendeur souligne que l'approbation législative ne correspond pas nécessairement à une incorporation (*Baker Petrolite Corp. c. Canwell Enviro-Industries*

[2003] 1 F.C. 49, at paragraph 25; *Pfizer Inc. v. Canada*, [1999] 4 F.C. 441 (T.D.), at paragraph 37; *Council of Canadians v. Canada (Attorney General)* (2006), 277 D.L.R. (4th) 527 (Ont. C.A.), at paragraph 25). In the present case, only certain parts of the Conventions were implemented by the GCA. For example, Parliament incorporated the serious offences provisions of the Conventions by making those offences criminal acts in Canada. When Parliament wishes to implement an international convention in its entirety by appending it to an act, it clearly says so. Section 2 of the GCA does not have the effect of giving force of law to Article 1 of the Conventions.

[63] Moreover, I note that according to the doctrine, if the rule does not require a modification of domestic law, international treaty obligations contracted by Canada may be given effect by administrative means. Professor Kindred explains that:

... If existing law grants a minister of the government regulation-making authority of sufficient scope to include the provisions of the treaty, they may be given internal force of law by executive act

Hugh Kindred *et al.*, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 8th ed. (Toronto: Emond Montgomery Publications, 2014), at page 174.

[64] This was the case, for example, when the government was able to implement the *Agreement on Government Procurement* (1994) [Annex 4 of the *Agreement Establishing the World Trade Organization*, signed at Marrakesh, 15 April 1994] by simply modifying its rules for calls for tender with the Minister's agreement so as to integrate the obligation not to discriminate against foreign products (*Rousseau Metal Inc. v. Canada*, [1987] F.C.J. No. 40 (C.A.) (QL)).

[65] While no ruling is made on this issue because it is not necessary to the outcome of this case, it is possible that Article 1 of the Conventions has been integrated into Canadian law. The resulting obligations are contextual. It was not shown that their incorporation requires a modification to domestic law.

Ltd., 2002 CAF 158, [2003] 1 C.F. 49, au paragraphe 25; *Pfizer Inc. c. Canada*, [1999] 4 C.F. 441 (1^{re} inst.), au paragraphe 37; *Council of Canadians v. Canada (Attorney General)* (2006), 277 D.L.R. (4th) 527 (C.A. Ont.), au paragraphe 25). En l'espèce, seules certaines parties des Conventions ont été mises en œuvre par la LCG. Par exemple, le Parlement fédéral a incorporé les dispositions des Conventions concernant les infractions graves en faisant de celles-ci des actes criminels au Canada. Lorsque le Parlement désire mettre en œuvre une convention internationale en entier en l'annexant à une loi, il le précise clairement. L'article 2 de la LCG n'a pas eu pour effet de donner force de loi à l'article premier des Conventions.

[63] Je note par ailleurs que si la règle ne nécessite pas une modification du droit interne, la doctrine explique que les obligations internationales conventionnelles contractées par le Canada peuvent être implémentées par voie administrative. Professeur Kindred explique que :

[TRADUCTION] [...] Si la loi courante accorde au ministre du gouvernement l'autorité réglementaire qui inclut les dispositions du traité, il peut avoir été donné une force de droit interne par acte exécutif [...]

Hugh Kindred *et al.*, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*, 8^e éd., Toronto : Emond Montgomery Publications, 2014, à la page 174.

[64] Ce fut le cas, par exemple, lorsque le gouvernement a pu mettre en œuvre l'*Accord sur les marchés publics* (1994) [Annexe 4 de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, signé à Marrakech, le 15 avril 1994] en modifiant simplement ses règles d'appel d'offres avec l'accord du ministre pour intégrer l'obligation de ne pas discriminer les produits étrangers (*Rousseau Metal Inc. c. Canada*, [1987] A.C.F. n° 40 (C.A.) (QL)).

[65] Sans toutefois statuer sur la question puisque ce n'est pas nécessaire à l'issue du présent litige, il se peut que l'article premier des Conventions ait été intégré au droit canadien. Les obligations qui en découlent sont contextuelles. Il n'a pas été démontré que leur incorporation nécessite une quelconque modification au droit interne.

[66] I also note that the Supreme Court stated the following in *obiter* at paragraph 25 of *Canada (Justice) v. Khadr*, 2008 SCC 28, [2008] 2 S.C.R. 125:

Canada is a signatory of the four *Geneva Conventions* of 1949, which it ratified in 1965 (Can T.S. 1965 No. 20) and has incorporated into Canadian law with the *Geneva Conventions Act*, R.S.C. 1985, c. G-3.... [Emphasis added.]

[67] In any event, the only armed conflict the applicant has referred to is that in Yemen. The conflict in Yemen is not an international armed conflict. It opposes the Houthi rebel forces against those of Yemeni President Hadi, who are supported by a coalition made up of a number of countries in the Arabian Peninsula, including Saudi Arabia. The presence of foreign forces in this context does not transform the conflict into an international armed conflict since it is not a conflict between different states. This distinction is significant because the rules that apply are not the same for an internal conflict.

[68] The applicant's expert witness, Professor David, provides the following explanation:

[TRANSLATION] The distinction [between an international armed conflict and a non-international armed conflict] is essential because the law of armed conflict only applies in its entirety to an international armed conflict. Only certain rules apply to an internal armed conflict.

Éric David, *Principes de droit des conflits armés*, 3rd ed. (Brussels: Bruylant, 2002), at page 104.

[69] He later states at page 482 that the rules that apply to non-international armed conflicts are limited to Common Article 3 of the Conventions.

[70] Moreover, Canada is an important partner of Saudi Arabia, but is not directly involved in the Yemeni conflict or in any other defence initiatives involving Saudi Arabia. Author Maya Brehm affirms that, since it cannot be presumed that weapons sold legally will be used to obstruct international humanitarian law, the

[66] Je remarque également que la Cour suprême, dans l'arrêt *Canada (Justice) c. Khadr*, 2008 CSC 28, [2008] 2 R.C.S. 125, au paragraphe 25, a énoncé, dans un *obiter*, que :

Le Canada est signataire des quatre *Conventions de Genève* de 1949, qu'il a ratifiées en 1965 (R.T. Can. 1965 n° 20) et intégrées à sa législation par la *Loi sur les Conventions de Genève*, L.R.C. 1985, ch. G-3 [...] [Mon soulignement.]

[67] Quoiqu'il en soit, le seul conflit armé invoqué par le demandeur est celui du Yémen. Le conflit au Yémen n'est pas un conflit armé international. Il oppose les forces rebelles Houthi aux forces du président yéménite Hadi, qui sont soutenues par une coalition formée par plusieurs pays de la péninsule arabique, dont l'Arabie saoudite. La présence de forces étrangères dans ce contexte ne transforme pas la nature du conflit en un conflit armé international, puisqu'il ne s'agit pas d'un conflit opposant différents États les uns contre les autres. Cette distinction est importante puisque les règles qui s'appliquent ne sont pas les mêmes dans un conflit interne.

[68] L'expert du demandeur, le professeur David, explique que :

La distinction [entre un conflit armé international et un conflit armé non international] est essentielle car le droit des conflits armés ne s'applique intégralement que dans l'hypothèse d'un conflit armé international. Seules certaines de ces règles s'applique dans un conflit armé interne.

Éric David, *Principes de droit des conflits armés*, 3^e éd., Bruxelles : Bruylant, 2002, à la page 104.

[69] Il indique également plus tard à la page 482 que les règles applicables aux conflits armés non internationaux se confinent à l'article 3 commun aux Conventions.

[70] Par ailleurs, le Canada est un partenaire important de l'Arabie saoudite, mais n'est pas directement impliqué dans le conflit au Yémen ou dans d'autres initiatives de défense impliquant l'Arabie saoudite. L'auteure Maya Brehm affirme que, puisqu'on ne peut pas présumer que des armes vendues en toute légalité seront utilisées pour

limits on arms trade that are based on respecting international humanitarian law only apply to states that are already involved in an armed conflict (Maya Brehm, “The Arms Trade and States’ Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law” (2007), 12 J. Conflict & Sec. L. 359, at page 377).

[71] Additionally, although the ICRC [International Committee of the Red Cross] considers that Article 1 applies equally to international armed conflicts and to non-international armed conflicts, Canadian case law has determined that Article 1 does not impose any obligation in the context of non-international armed conflicts. In *Sinnappu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 791, at page 834, this Court [then the Federal Court, Trial Division] held as follows:

... Since Canada has no involvement whatsoever in that dispute [the civil war in Sri Lanka], common Article 1 of the Geneva Conventions, 1949 does not impose upon our country an obligation to ensure that the parties to that conflict respect common Article 3....

[72] Lastly, I also note that no sanction has been imposed on Saudi Arabia in connection with its intervention in Yemen and that the United Nations Panel of Experts recommended that Saudi Arabia continue to play a military role by authorizing the coalition it leads to inspect vessels suspected to be carrying weapons intended for Yemen (Panel of Experts on Yemen, *Final Report of the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council Resolution 2140 (2014)*, 2016, UN Doc S/2016/73, at page 50/259).

[73] As Canada is not involved in the conflict in Yemen and it is a non-international armed conflict, in my opinion Article 1 does not apply. Extending the scope of Article 1 to states that are not parties to an armed conflict would prevent the export of military equipment without there being any evidence of a substantial risk that such equipment will be used to commit a violation of international humanitarian law. In the present case, the

entraver le droit international humanitaire, les limites au commerce des armes fondées sur le respect du droit international humanitaire ne s’appliquent qu’aux États déjà impliqués dans un conflit armé (Maya Brehm, « The Arms Trade and States’ Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law » (2007), 12 J. Conflict & Sec. L. 359, à la page 377).

[71] De plus, bien que le CICR [Comité international de la Croix-Rouge] considère que l’article premier s’applique tant aux conflits armés internationaux qu’aux conflits armés non-internationaux, la jurisprudence canadienne a déterminé que l’article premier n’imposait aucune obligation dans le cadre de conflits armés non internationaux. Dans la décision *Sinnappu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1997] 2 C.F. 791, cette cour [auparavant la Cour fédérale, Section de première instance] a d’ailleurs conclu [à la page 834] que :

[...] Étant donné que le Canada ne participe nullement à ce conflit [guerre civile du Sri Lanka], l’article premier des dispositions générales des Conventions de Genève de 1949 n’impose pas à notre pays l’obligation de veiller à ce que les parties au conflit respectent l’article 3 [...]

[72] Finalement, je note aussi qu’aucune sanction n’a été imposée à l’Arabie saoudite en rapport à son intervention au Yémen et que le panel d’experts des Nations Unies a recommandé que l’Arabie saoudite continue de jouer un rôle de nature militaire en chargeant la coalition qu’elle dirige d’inspecter les navires soupçonnés de transporter des armes vers le Yémen (Groupe d’experts sur le Yémen, *Rapport final du Groupe d’experts sur le Yémen créé en application de la résolution 2140 (2014)*, 2016, Doc NU S/2016/73, à la page 50/259).

[73] Comme le Canada n’est pas impliqué dans le conflit au Yémen et que ce dernier constitue un conflit armé non-international, à mon avis l’article premier ne trouve pas application. Étendre la portée de l’article premier aux États qui ne sont pas parties à un conflit armé empêcherait l’exportation d’équipements militaires sans qu’il existe la preuve d’un risque substantiel que de tels équipements soient utilisés pour commettre une

history of exports of LAVs to Saudi Arabia does not support such a conclusion.

[74] Moreover, a declaration by the Court that issuing export permits is contrary to the GCA would not have any practical effect because the Court cannot dictate to the executive the measures to be taken in the event of violations of Article 1 of the Conventions. The experts of both parties recognize that Article 1 of the Conventions does not impose on the State parties in the taking of any specific measure in response to a violation of international humanitarian law by another state (Affidavit of Michael Schmitt, at paragraphs 94–99). This is also the ICRC’s interpretation in its *Commentary on the First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 2016*, at paragraphs 146–149 and 164–165. The ICRC clearly states that:

States remain in principle free to choose between different possible measures, as long as those adopted are considered adequate to ensure respect.

ICRC, *Commentary on the First Geneva Convention, 2016*, at paragraph 165.

[75] The doctrine recognizes that states are often powerless when faced with violations of international humanitarian law (Emanuelli, at page 309). The rules of international humanitarian law, interpreted and applied consistently with the general rules of international law, including the principle of state sovereignty, do not always allow for such situations to be addressed. In this specific context, Canadian case law has recognized that the executive, rather than the courts, has the expertise necessary to make decisions regarding international relations, and the Court cannot intervene except when the exercise of the government’s discretionary powers could violate the rights guaranteed under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms (Canada (Prime Minister) v. Khadr, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, at paragraph 40)*. The applicant has never claimed that the alleged infringement of Article 1 resulted in a violation of the Charter

violation du droit international humanitaire. En l’espèce, l’historique d’exportations des VBL en Arabie saoudite ne supporte pas une telle conclusion.

[74] Qui plus est, une déclaration de la Cour comme quoi l’octroi des licences d’exportation est contraire à la LCG n’aurait aucun effet pratique puisqu’elle ne peut dicter à l’exécutif les modalités d’action en cas de violation de l’article premier des Conventions. Les experts des deux parties reconnaissent que l’article premier des Conventions n’impose aucune prise de mesure spécifique aux États parties en réponse à une violation du droit international humanitaire par un autre État (affidavit de Michael Schmitt, aux paragraphes 94 à 99). C’est également l’interprétation qu’en fait le CICR, qui en traite dans son *Commentaire de la Première convention de Genève pour l’amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (2016)*, aux paragraphes 146 à 149 et 164, 165. Le CICR indique clairement que :

[TRADUCTION] Les États, en principe, sont libres de choisir entre les différentes mesures possibles, pourvu que celles-ci soient considérées comme étant adéquates pour assurer le respect.

CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève (2016)*, paragraphe 165.

[75] La doctrine reconnaît que les États sont souvent impuissants face à des violations du droit international humanitaire (Emanuelli, à la page 309). Ses règles, interprétées et appliquées de manière consistante avec les règles générales du droit international, dont le principe de la souveraineté des États, ne permettent pas toujours d’adresser de telles situations. Dans ce contexte particulier, la jurisprudence canadienne a reconnu que l’exécutif, plutôt que les tribunaux, possédait l’expertise nécessaire pour prendre les décisions relatives aux relations internationales et que la Cour ne pouvait intervenir que lorsque l’exercice par le gouvernement de ses pouvoirs discrétionnaires pourraient porter atteinte aux droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés (Canada (Premier ministre) c. Khadr, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44, au paragraphe 40)*. Le demandeur n’a jamais prétendu que l’entrave alléguée à l’article

in that case. Canada's obligations under this article fall strictly within the framework of its foreign policy. Even if Article 1 did apply in this case, the Court would not be able to intervene.

VIII. Conclusion

[76] The provisions of the EIPA confer a broad discretionary power on the Minister over the assessment of the relevant factors relating to the granting of export permits for goods on the Export Control List. In the impugned decision, the Minister considered the economic impact of the proposed export, Canada's national and international security interests, Saudi Arabia's human rights record and the conflict in Yemen before granting the export permits, thereby respecting the values underlying the Conventions. The role of the Court is not to pass moral judgment on the Minister's decision to issue the export permits but only to make sure of the legality of such a decision. Of course, his broad discretion would have allowed him to deny the permits. However, the Court is of the opinion that the Minister considered the relevant factors. In such a case, it is not open to the Court to set aside the decision.

[77] For these reasons, the application for judicial review is dismissed without costs.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application for judicial review is dismissed without costs.

ANNEX A: LEGISLATION

Export and Import Permits Act, R.S.C., 1985, c. E-19

Export control list of goods and technology

3 (1) The Governor in Council may establish a list of goods and technology, to be called an Export Control

premier résultait en une violation de la Charte dans le présent dossier. Les obligations du Canada en vertu de cet article s'inscrivent strictement dans le cadre de sa politique étrangère. Même si l'article premier avait trouvé application dans le cadre du présent litige, la Cour n'aurait pas pu intervenir sur ce motif.

VIII. Conclusion

[76] Les dispositions de la LLEI accordent un large pouvoir discrétionnaire au ministre dans l'évaluation des facteurs pertinents liés à l'octroi de licences d'exportation pour des marchandises contrôlées. Dans la décision contestée, le ministre a tenu compte de l'impact économique de l'exportation proposée, les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et internationale, les antécédents de l'Arabie saoudite en matière de droits fondamentaux, ainsi que le conflit au Yémen avant d'octroyer les licences d'exportation, respectant ainsi les valeurs sous-jacentes aux Conventions. Le rôle de la Cour n'est pas de jeter un regard moral sur la décision du ministre d'émettre les licences d'exportation mais uniquement de s'assurer de la légalité d'une telle décision. Bien sûr, la large discrétion dont il dispose lui aurait permis d'en refuser l'émission. Néanmoins, la Cour est d'avis que le ministre a tenu compte des facteurs pertinents. Dans un tel cas, il ne lui est pas loisible de casser la décision.

[77] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est rejetée sans dépens.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée sans dépens.

ANNEXE A : LÉGISLATION

Loi sur les licences d'exportation et d'importation, L.R.C. (1985), ch. E-19

Liste : exportation contrôlée

3 (1) Le gouverneur en conseil peut dresser une liste des marchandises et des technologies dont, à son avis, il est

List, including therein any article the export or transfer of which the Governor in Council deems it necessary to control for any of the following purposes:

(a) to ensure that arms, ammunition, implements or munitions of war, naval, army or air stores or any articles deemed capable of being converted there into or made useful in the production thereof or otherwise having a strategic nature or value will not be made available to any destination where their use might be detrimental to the security of Canada;

...

(d) to implement an intergovernmental arrangement or commitment;

...

Import control list of goods

5 (1) The Governor in Council may establish a list of goods, to be called an Import Control List, including therein any article the import of which the Governor in Council deems it necessary to control for any of the following purposes:

...

(e) to implement an intergovernmental arrangement or commitment; or

...

Export permits

7 (1) Subject to subsection (2), the Minister may issue to any resident of Canada applying there for a permit to export or transfer goods or technology included in an Export Control List or to export or transfer goods or technology to a country included in an Area Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, to such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.

Security considerations

(1.01) In deciding whether to issue a permit under subsection (1), the Minister may, in addition to any other matter

nécessaire de contrôler l'exportation ou le transfert à l'une des fins suivantes :

a) s'assurer que des armes, des munitions, du matériel ou des armements de guerre, des approvisionnements navals, des approvisionnements de l'armée ou des approvisionnements de l'aviation, ou des articles jugés susceptibles d'être transformés en l'un de ceux-ci ou de pouvoir servir à leur production ou ayant d'autre part une nature ou valeur stratégiques, ne seront pas rendus disponibles à une destination où leur emploi pourrait être préjudiciable à la sécurité du Canada;

[...]

d) mettre en œuvre un accord ou un engagement intergouvernemental;

[...]

Liste des marchandises d'importation contrôlée

5 (1) Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins suivantes :

[...]

e) mettre en œuvre un accord ou un engagement intergouvernemental;

[...]

Licences d'exportation

7 (1) Sous réserve du paragraphe (2), le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité, aux personnes et aux endroits visés, l'exportation ou le transfert des marchandises ou des technologies inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou destinées à un pays inscrit sur la liste des pays visés.

Prise en considération de certains facteurs

(1.01) Pour décider s'il délivre la licence, le ministre peut prendre en considération, notamment, le fait que les

that the Minister may consider, have regard to whether the goods or technology specified in an application for a permit may be used for a purpose prejudicial to

(a) the safety or interests of the State by being used to do anything referred to in paragraphs 3(1)(a) to (n) of the *Security of Information Act*; or

(b) peace, security or stability in any region of the world or within any country.

Export Control List, SOR/89-202

General

2 The following goods and technology, when intended for export to the destinations specified, are subject to export control for the purposes set out in section 3 of the *Export and Import Permits Act*:

(a) goods and technology referred to in Groups 1, 2, 6, and 7 of the schedule, except for goods and technology set out in items 2-1, 2-2.a. and 2-2.b., 2-3, 2-4.a., 6-1, 6-2, 7-2, 7-3, 7-12 and 7-13 of the Guide, that are intended for export to any destination other than the United States;

...

marchandises ou les technologies mentionnées dans la demande peuvent être utilisées dans le dessein :

a) de nuire à la sécurité ou aux intérêts de l'État par l'utilisation qui peut en être faite pour accomplir l'une ou l'autre des actions visées aux alinéas 3(1)a) à n) de la *Loi sur la protection de l'information*;

b) de nuire à la paix, à la sécurité ou à la stabilité dans n'importe quelle région du monde ou à l'intérieur des frontières de n'importe quel pays.

Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée, DORS/89-202

Dispositions générales

2 Les marchandises et technologies ci-après, lorsqu'elles sont destinées à l'exportation vers les destinations précitées, sont assujetties à un contrôle d'exportation aux fins visées à l'article 3 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* :

a) les marchandises et technologies des groupes 1, 2, 6 et 7 de l'annexe, sauf celles visées à l'article 2-1, aux alinéas 2-2.a. et 2-2.b., à l'article 2-3, à l'alinéa 2-4.a. et aux articles 6-1, 6-2, 7-2, 7-3, 7-12 et 7-13 du Guide, qui sont destinées à l'exportation vers toute destination autre que les États-Unis;

[...]