

A-59-17
2018 FCA 133

A-59-17
2018 CAF 133

Daniel Turp (*Appellant*)

Daniel Turp (*appellant*)

v.

c.

The Minister of Foreign Affairs (*Respondent*)

Le ministre des Affaires étrangères (*intimé*)

INDEXED AS: TURP v. CANADA (FOREIGN AFFAIRS)

RÉPERTORIÉ : TURP c. CANADA (AFFAIRES ÉTRANGÈRES)

Federal Court of Appeal, Nadon, Boivin and Gleason JJ.A.—Montréal, December 6, 2017; Ottawa, July 6, 2018.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Boivin et Gleason, J.C.A.—Montréal, 6 décembre 2017; Ottawa, 6 juillet 2018.

Foreign Trade — Appeal from Federal Court decision dismissing appellant's application for judicial review challenging respondent's decision to issue permits for export of light armoured vehicles (LAVs) to Kingdom of Saudi Arabia — Specifically, Court concluded appellant could not challenge respondent's decision to issue permits for export to Kingdom of Saudi Arabia of LAVs on Export Control List (List), established by Governor in Council under Export and Import Permits Act (EIPA), s. 3 — Pursuant to EIPA, Export Controls Handbook (Handbook), Canada's international obligations, appellant arguing respondent should have declined to issue said export permits on ground of reasonable risk Saudi Arabia might use LAVs against civilian populations, particularly in Yemen — Respondent's decision to approve issuance of permits based on recommendation from Deputy Minister of Foreign Affairs — Federal Court concluding, in particular, respondent made no reviewable error in making decision, respondent having broad discretion — Court deciding scope of Court's power limited to ascertaining whether respondent's discretion exercised in good faith on basis of relevant considerations, which discretion so exercised — Main issue whether Federal Court erring in finding respondent exercised discretion in reasonable manner; in refusing to consider appellant's argument that respondent had closed mind when making decision — Appellant alleging Court made several errors by concluding as it did but appellant's arguments could not stand — No doubt respondent considered all relevant factors he had to consider, according to legislative framework — Respondent considered not only economic, trade factors, but also humanitarian law, human rights issues — Considering wording of EIPA, Court must show great restraint when called upon to review decision by respondent — In exercising discretion under EIPA, s. 7, respondent considered factors pertaining to humanitarian law, more specifically, conflict in Yemen, wondered about potential human rights violations in Yemen — Therefore, respondent did not exercise discretion

Commerce extérieur — Appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant qui s'opposait à la décision de l'intimé d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume de l'Arabie saoudite pour des véhicules blindés légers (VBL) — Plus particulièrement, la Cour concluait que l'appellant ne pouvait s'opposer à la décision de l'intimé d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume de l'Arabie saoudite pour des VBL, lesquels se retrouvent sur la Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée (Liste), établie par le Gouverneur en conseil en vertu de l'art. 3 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (la LLEI) — L'appellant soutenait qu'en raison de la LLEI, du Manuel des contrôles à l'exportation (Manuel) et des obligations internationales du Canada, l'intimé se devait de refuser l'octroi desdites licences d'exportation puisqu'il existait un risque raisonnable que les VBL soient utilisés par l'Arabie saoudite contre des populations civiles, en particulier au Yémen — La décision de l'intimé d'approuver l'octroi de licences d'exportation fut prise sur la recommandation du sous-ministre des Affaires étrangères — La Cour fédérale a conclu en particulier que l'intimé n'a commis aucune erreur révisable en prenant sa décision et a estimé que la discrétion de l'intimé était large — Elle a décidé que la portée de son contrôle se limitait à s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de l'intimé a été exercé de bonne foi en fonction des considérations pertinentes, ce qui était le cas — Il s'agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a erré en concluant que l'intimé a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable; et en refusant de considérer l'argument de l'appellant selon lequel l'intimé avait l'esprit fermé au moment de prendre sa décision — L'appellant a prétendu que la Cour a commis plusieurs erreurs en concluant comme elle l'a fait mais les arguments de l'appellant ne pouvaient réussir — Il ne faisait pas de doute que l'intimé a considéré tous les facteurs pertinents qu'il lui incombait de considérer selon le cadre législatif — L'intimé

in unreasonable manner; consequently, Court correct in finding as it did — Regarding respondent's state of mind when making decision, insofar as respondent considered what he had to consider under applicable statutory regime, which was the case, question of impartiality, procedural fairness had no relevance unless respondent's decision based on irrelevant considerations or bad faith — Appeal dismissed — Per Gleason J.A. (concurring): Unnecessary to comment on reasonable or unreasonable nature of respondent's decision to permit export of light armoured vehicles where, according to respondent, reasonable risk these vehicles will be used in contravention of international human rights rules or where this only conclusion respondent could reasonably come to — Unnecessary to rule on this question here because question not raised.

International Law — In appeal from Federal Court decision dismissing appellant's application for judicial review challenging respondent's decision to issue permits for export of light armoured vehicles to Kingdom of Saudi Arabia, issue of Geneva Conventions raised — Whether Federal Court erred in rejecting appellant's arguments based on Common Article 1 of Geneva Conventions — Court correctly ruled appellant did not have standing necessary to raise violation of Geneva Conventions — Only state signatories to Geneva Conventions can raise violation of conventions, more specifically, violation of Common Article 1 — With respect to use of experts to prove international law, in case like this one, parties did not need to rely on expertise in international law since international law question of law, prerogative of courts.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing the appellant's application for judicial review. Specifically, the Court concluded that the appellant could not challenge the respondent's April 2016 decision to issue permits for the export of light armoured vehicles (LAVs) to the Kingdom of

a considéré non seulement les facteurs économiques et commerciaux mais les questions de droit humanitaire et de droits de la personne — Compte tenu du libellé de la LLEI, la Cour doit exercer une grande retenue lorsqu'elle est appelée à réviser une décision de l'intimé — Dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'art. 7 de la LLEI, l'intimé a considéré les facteurs portant sur le droit humanitaire et plus particulièrement, il a considéré le conflit au Yémen et s'est interrogé sur les violations possibles des droits de la personne dans ce pays — Donc, l'intimé n'a pas exercé sa discrétion de manière déraisonnable et, par conséquent, la Cour avait raison de conclure comme elle l'a fait — En ce qui concerne l'esprit de l'intimé au moment de prendre sa décision, dans la mesure où l'intimé a considéré ce qu'il devait considérer en raison du régime législatif applicable, ce qui était le cas en l'espèce, la question d'impartialité et d'équité procédurale n'était d'aucune pertinence à moins que la décision prise par l'intimé résultait de considérations non-pertinentes ou de sa mauvaise foi — Appel rejeté — La juge Gleason, J.C.A. (motifs concourants) : Il n'était pas nécessaire d'émettre des commentaires sur le caractère raisonnable ou non de la décision de l'intimé d'autoriser l'exportation de véhicules blindés légers dans le cas où, selon l'intimé, il existait un risque raisonnable que ces véhicules soient utilisés en contravention des règles internationales des droits de la personne ou dans le cas où c'était la seule conclusion que l'intimé aurait raisonnablement pu tirer — Il n'était pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce car elle ne se posait pas.

Droit international — Dans un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant qui s'opposait à la décision de l'intimé d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume de l'Arabie saoudite pour des véhicules blindés légers, la question des conventions de Genève a été soulevée — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a erré en rejetant les arguments de l'appellant fondés sur l'article premier commun des conventions de Genève — La Cour avait raison de conclure que l'appellant n'avait pas l'intérêt nécessaire pour soulever une violation des conventions de Genève — Seuls les États signataires des conventions de Genève peuvent se plaindre d'une violation des conventions et plus particulièrement d'une violation de l'article premier commun — Enfin, concernant l'utilisation d'experts pour prouver le droit international, dans une affaire comme celle-ci, il n'était pas nécessaire pour les parties d'avoir recours à des expertises portant sur le droit international, qui est une question de droit et qui est donc de l'apanage des tribunaux.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant. Plus particulièrement, la Cour concluait que l'appellant ne pouvait s'opposer à la décision de l'intimé du mois d'avril 2016 d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume

Saudi Arabia. LAVs appear on the *Export Control List* (the List), established by the Governor in Council under section 3 of the *Export and Import Permits Act* (the EIPA). The appellant submitted that, pursuant to the EIPA, the *Export Controls Handbook* (the Handbook) and Canada's international obligations, the respondent should have declined to issue said export permits on the ground of a reasonable risk that Saudi Arabia might use the LAVs against civilian populations, particularly in Yemen.

General Dynamics Land Systems — Canada Corporation (GDLS) is a corporation based in Ontario that manufactures military equipment, its most sought after products being LAVs. In 2014, an agreement was signed between Saudi Arabia and Canadian Commercial Corporation, agent of the federal Crown, providing for the purchase by Saudi Arabia of a certain quantity of LAVs to be produced by GDLS. In April 2016, the respondent approved the issuance of six permits for the export to Saudi Arabia of LAVs produced by GDLS. The respondent based his decision on a recommendation from the Deputy Minister of Foreign Affairs.

With respect to the decision under appeal, the Federal Court came to several conclusions. Specifically, the Court acknowledged the appellant's role in terms of acting in the public interest but concluded that he could not raise issues of procedural fairness since he was not affected directly by the decision. The Court then considered the respondent's decision to issue permits for the export of LAVs to Saudi Arabia and concluded that the respondent did not commit a reviewable error. The Court examined the regulatory framework established by the EIPA concerning the respondent's decision and found that the respondent had broad discretion. Finally, the Court decided that the scope of its power was limited to ascertaining that the respondent's discretion had been exercised in good faith on the basis of the relevant considerations. Insofar as it was so exercised, the Court could not intervene.

The main issue was whether the Federal Court's decision was reasonable. Specifically, whether the Court erred in finding that the respondent had exercised his discretion in a reasonable manner; in refusing to consider the appellant's argument that the respondent had a closed mind when he made his decision; and in rejecting the appellant's arguments based on Common Article 1 of the Conventions.

Held: The appeal should be dismissed.

To determine whether the Federal Court's decision was reasonable, the memorandum submitted to the respondent by the Deputy Minister of Foreign Affairs concerning the export

de l'Arabie saoudite pour des véhicules blindés légers (VBL). Les VBL se retrouvent sur la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée* (Liste), établie par le Gouverneur en conseil en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (la LLEI). L'appelant soutenait qu'en raison de la LLEI, du *Manuel des contrôles à l'exportation* (Manuel) et des obligations internationales du Canada, l'intimé se devait de refuser l'octroi desdites licences d'exportation puisqu'il existait un risque raisonnable que les VBL soient utilisés par l'Arabie saoudite contre des populations civiles, en particulier au Yémen.

General Dynamics Land Systems — Canada Corporation (GDLS) est une compagnie basée dans la province de l'Ontario, qui fabrique de l'équipement militaire dont les produits les plus recherchés sont les VBL. En 2014, une entente intervient entre l'Arabie saoudite et la Corporation commerciale canadienne, mandataire de la Couronne fédérale, laquelle prévoyait l'achat par l'Arabie saoudite d'une certaine quantité de VBL devant être fabriqués par GDLS. En avril 2016, l'intimé a approuvé l'octroi de six licences pour l'exportation de VBL produits par GDLS vers l'Arabie saoudite. La décision de l'intimé fut prise sur la recommandation du sous-ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne la décision en appel, la Cour fédérale a rendu plusieurs conclusions. En particulier, elle a reconnu à l'appelant la qualité d'agir dans l'intérêt public mais a conclu qu'il ne pouvait pas soulever des questions d'équité procédurale étant donné qu'il n'était pas directement touché par la décision. La Cour s'est penchée ensuite sur la décision de l'intimé d'octroyer des licences d'exportation pour les VBL vers l'Arabie saoudite et a conclu que l'intimé n'a commis aucune erreur révisable. La Cour a examiné le cadre réglementaire établi par la LLEI entourant la décision de l'intimé, estimant que la discrétion de l'intimé est large. Enfin elle a décidé que la portée de son contrôle se limitait à s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de l'intimé a été exercé de bonne foi en fonction des considérations pertinentes. Ce seuil étant atteint, il n'y avait pas motif à intervention.

Il s'agissait principalement de savoir si la décision de la Cour fédérale était raisonnable. Plus particulièrement si la Cour a erré en concluant que l'intimé a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable; en refusant de considérer l'argument de l'appelant selon lequel l'intimé avait l'esprit fermé au moment de prendre sa décision : et en rejetant les arguments de l'appelant fondés sur l'article premier commun des Conventions en cause.

Arrêt : L'appel doit être rejeté.

Afin de déterminer si la décision de la Cour fédérale était raisonnable, le mémorandum soumis à l'intimé par le sous-ministre des Affaires étrangères et portant sur l'exportation

of LAVs by GDLS to Saudi Arabia was examined. It recommended that the Minister approve and issue the permits for GDLS to export LAVs to Saudi Arabia. According to the appellant, the Court made several errors by concluding as it did, but the appellant's arguments could not be accepted. There was no doubt that the respondent considered all relevant factors that he was required to consider according to the legislative framework, including those set out in the Handbook and the *Guidelines for Exports of Military and Strategic Goods* (the Guidelines). The Minister considered not only economic and trade factors, but also humanitarian law and human rights issues. There was no doubt that the factors listed in the Handbook, which are essentially the same as those in the Guidelines, were considered in the memorandum submitted to the respondent. The factors set out in the Handbook and the Guidelines are simply elements that the respondent must consider in deciding whether to issue a permit. Contrary to the appellant's arguments, the Guidelines are not of a binding nature and cannot be considered as legal requirements where non-compliance would taint the respondent's decision. Considering the wording of the EIPA, the Court must show great restraint when called upon to review a decision by the respondent as to whether or not to issue export permits, such as in this case. With respect to the appellant's statement that the respondent did not offer any analysis concerning his obligations under the Geneva Conventions, which were incorporated in Canada via the *Geneva Conventions Act* (the GCA), the appellant's position was incorrect. In exercising his discretion under section 7 of the EIPA, the respondent considered the factors pertaining to humanitarian law and, more specifically, he considered the conflict in Yemen and wondered about the potential human rights violations in this country. Therefore, the respondent did not exercise his discretion in an unreasonable manner and, consequently, the Court was correct in finding as it did.

Regarding the state of the respondent's mind when making the decision, insofar as the respondent considered that which he had to consider under the applicable statutory regime, which was the case here, the question of impartiality and procedural fairness had no relevance unless the respondent's decision was based on irrelevant considerations or his bad faith. Insofar as the respondent's actions were compliant with the statutory regime in force, namely that all the appropriate factors were taken into account, his decision satisfied the test of legality.

Concerning the appellant's arguments based on Common Article 1 of the Geneva Conventions, incorporated into Canadian law by the GCA, the Court correctly ruled that the appellant did not have the standing necessary to raise a

des VBL de GDLS vers l'Arabie saoudite a été examiné. Celui-ci recommandait à l'intimé l'approbation et l'octroi des licences pour les VBL de GDLS vers l'Arabie saoudite. L'appellant a prétendu que la Cour a commis plusieurs erreurs en concluant comme elle l'a fait mais les arguments de l'appellant ne pouvaient réussir. Il ne faisait pas de doute que l'intimé a considéré tous les facteurs pertinents qu'il lui incombait de considérer selon le cadre législatif, dont ceux énoncés au Manuel et aux *Lignes directrices concernant les exportations de matériel militaire et stratégique*. Non seulement l'intimé a-t-il considéré les facteurs économiques et commerciaux, mais il a considéré les questions de droit humanitaire et de droits de la personne. Il était incontestable que les facteurs énumérés dans le Manuel, facteurs qui reprennent les facteurs mentionnés dans les Lignes Directrices, ont été considérés dans le memorandum soumis à l'intimé. Les facteurs énoncés au Manuel et aux Lignes Directrices ne constituent que des sujets devant être considérés par l'intimé en décidant si oui ou non il doit accorder une licence. Contrairement à ce que prétendait l'appellant, les Lignes Directrices ne sont pas de nature contraignante et ne peuvent être considérées comme des exigences légales dont le non-respect entacherait la validité de la décision de l'intimé. Compte tenu du libellé de la LLEI, la Cour doit exercer une grande retenue lorsqu'elle est appelée à réviser une décision de l'intimé, à savoir s'il doit ou non accorder des licences d'exportation telles que celles demandées en l'instance. En ce qui concerne l'affirmation de l'appellant que l'intimé n'a offert aucune analyse concernant les obligations lui incombant en vertu des conventions de Genève, qui furent incorporées au Canada via la *Loi sur les conventions de Genève* (LCG), la position de l'appellant était erronée. Dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 7 de la LLEI, l'intimé a considéré les facteurs portant sur le droit humanitaire et plus particulièrement, il a considéré le conflit au Yémen et s'est interrogé sur les violations possibles des droits de la personne dans ce pays. Donc, l'intimé n'a pas exercé sa discrétion de manière déraisonnable et, par conséquent, la Cour avait raison de conclure comme elle l'a fait.

En ce qui concerne l'esprit de l'intimé au moment de prendre sa décision, dans la mesure où l'intimé a considéré ce qu'il devait considérer en raison du régime législatif applicable, ce qui était le cas en l'espèce, la question d'impartialité et d'équité procédurale n'était d'aucune pertinence à moins que la décision prise par l'intimé résultât de considérations non pertinentes ou de sa mauvaise foi. Dans la mesure où les agissements de l'intimé étaient en accord avec le régime législatif en place, à savoir de considérer tous les facteurs pertinents, sa décision rencontrait le test de la légalité.

Pour ce qui est des arguments de l'appellant fondés sur l'article premier commun des conventions, incorporé en droit canadien par la LCG, la Cour avait raison de conclure que l'appellant n'avait pas l'intérêt nécessaire pour soulever une

violation of the Geneva Conventions. Only the states that have signed the Geneva Conventions can raise a violation of those instruments and, more specifically, a violation of Common Article 1. The language of Common Article 1 leaves no doubt about this subject. Consequently, individuals like the appellant are not at liberty to raise violations of the Geneva Conventions and demand their enforcement before the courts.

Although the parties had not submitted any arguments to this effect, the Court commented on the use of experts to prove international law. It thought that, in a case like this one, the parties did not need to rely on expertise in international law. International law, being a question of law, is the prerogative of courts, which can take judicial notice of this law with the help of attorneys arguing the case.

Per Gleason J.A. (concurring): It was not necessary to comment on the reasonable or unreasonable nature of the respondent's decision to permit the export of light armoured vehicles where, according to the respondent, there was a reasonable risk that these vehicles would be used in contravention of international human rights rules or where, in the light of the facts, this was the only conclusion that the respondent could reasonably come to. It was unnecessary to rule on this question here because it had not been raised.

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, 7, 13.
Export Control List, SOR/89-202, s. 1 “Wassenaar Arrangement”.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419(1).
Geneva Conventions Act, R.S.C., 1985, c. G-3, ss. 2, 3.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

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, 3, being Sch. I of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 31.
Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of

violation des conventions de Genève. Seuls les États signataires des conventions de Genève peuvent se plaindre d'une violation des conventions et plus particulièrement d'une violation de l'article premier commun. Une lecture du texte de l'article premier commun ne laisse aucun doute à ce sujet. Par conséquent, il n'était pas loisible à des individus comme l'appelant de soulever des violations aux conventions de Genève et d'en demander le respect devant les tribunaux.

Quoique les parties n'ont soumis aucun argument à cet effet, la Cour a fait un commentaire concernant l'utilisation d'experts pour prouver le droit international. Elle a estimé que dans une affaire comme celle-ci, il n'était pas nécessaire pour les parties d'avoir recours à des expertises portant sur le droit international. Le droit international, étant une question de droit, est de l'apanage des tribunaux qui peuvent prendre connaissance judiciaire de ce droit avec l'aide des procureurs plaissant la cause.

La juge Gleason, J.C.A. (motifs concourants) : Il n'était pas nécessaire d'émettre des commentaires sur le caractère raisonnable ou non de la décision de l'intimé d'autoriser l'exportation de véhicules blindés légers dans le cas où, selon l'intimé, il existait un risque raisonnable que ces véhicules soient utilisés en contravention des règles internationales des droits de la personne ou dans le cas où, au vu des faits, c'était la seule conclusion que l'intimé aurait raisonnablement pu tirer. Il n'était pas nécessaire de trancher cette question en l'espace, car elle ne se posait pas.

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. 1 « Accord de Wassenaar ». *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, art. 2, 3.
Loi sur les licences d'exportation et d'importation, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 3, 7, 13.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 419(1).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

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, 3, constituant l'annexe II de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 85.
Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne

Armed Forces at Sea of August 12, 1949, Art. 1, 3, being Sch. II of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 85.

Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949, Art. 1, 3, being Sch. IV of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 287.

Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949, Art. 1, 3, being Sch. III of the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 135.

du 12 août 1949, art. 1, 3, constituant l'annexe I de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 31.

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, art. 1, 3, constituant l'annexe IV de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 287.

Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, art. 1, 3, constituant l'annexe III de la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 135.

CASES CITED

APPLIED:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3.

CONSIDERED:

Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 147 D.L.R. (4th) 193; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *The Ship "North" v. The King (The)* (1906), 37 S.C.R. 385, 26 C.L.T. 380; *Jose Pereira E Hijos, S.A. v. Canada (Attorney General)*, [1997] 2 F.C. 84, (1996), 126 F.T.R. 167 (T.D.); *Lords Advocate's Reference No. 1*, [2001] ScotHC 15 (BAILII), [2001] S.L.T. 507.

REFERRED TO:

Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services), 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Kanthasamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909; *Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247, (1994), 164 N.R. 342 (C.A.); *Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44; *Att. Gen. of Can. v. Inuit Tapirisat et al.*, [1980] 2 R.C.S. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; *Cyanamid Canada Inc. v. Canada (Minister of Health and Welfare)* (1992), 45 C.P.R. (3d) 390, 148 N.R. 147 (F.C.A.); *Waycobah First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 191, 421 N.R. 193.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *The Ship "North" v. The King (The)* (1906), 37 R.C.S. 385; *Jose Pereira E Hijos, S.A. c. Canada (Procureur général)*, [1997] 2 C.F. 84 (1^{re} inst.); *Lords Advocate's Reference No. 1*, [2001] ScotHC 15 (BAILII), [2001] S.L.T. 507.

DÉCISIONS CITÉES :

Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux), 2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Kanthasamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909; *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.); *Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44; *Proc. Gén. du Can. c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Cyanamid Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1992] A.C.F. n° 950 (QL) (C.A.); *Première Nation Waycobah c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 191.

AUTHORS CITED

Foreign Affairs, Trade and Development Canada. *Export Controls Handbook*, Minister of Foreign Affairs, amended August 2017.

Global Affairs Canada. *A Guide to Canada's Export Controls*, December 2015.

Global Affairs Canada. *Report on Exports of Military Goods from Canada 2012-2013*.

Parlett, Kate. *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Wassenaar Arrangement. "Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons", as amended by the Plenary in 2011.

APPEAL from a Federal Court decision (2017 FC 84, [2017] 4 F.C.R. 216) dismissing the appellant's application for judicial review in which the Court concluded that the appellant could not challenge the decision of the Minister of Foreign Affairs to issue permits for the export of light armoured vehicles to the Kingdom of Saudi Arabia. Appeal dismissed.

APPEARANCES

André Lespérance and *Anne-Julie Asselin* for appellant.

Bernard Letarte and *Vincent Veilleux* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

NADON J.A.:

I. Introduction

[1] This is an appeal from a Federal Court decision rendered by Madam Justice Tremblay-Lamer (the Judge)

DOCTRINE CITÉE

Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. *Manuel des contrôles à l'exportation*, Ministère des Affaires étrangères, modifié en août 2017.

Affaires mondiales Canada. *Guide de la Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée du Canada*, décembre 2015.

Affaires mondiales Canada. *Rapport sur les exportations de marchandises militaires du Canada 2012-2013*.

Parlett, Kate. *The Individual in the International Legal System : Continuity and Change in International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2011.

Wassenaar Arrangement. « Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons », amendé à la réunion plénière en 2011.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2017 CF 84, [2017] 4 R.C.F. 216) rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelant et dans laquelle la Cour concluait que l'appelant ne pouvait s'opposer à la décision du ministre des Affaires étrangères d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume de l'Arabie saoudite pour des véhicules blindés légers. Appel rejeté.

ONT COMPARU

André Lespérance et *Anne-Julie Asselin* pour l'appelant.

Bernard Letarte et *Vincent Veilleux* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Trudel Johnston & Lespérance, Montréal, pour l'appelant.

La sous-procureure générale du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE NADON, J.C.A. :

I. Introduction

[1] Il s'agit d'un appel d'une décision de la Cour fédérale, rendue par la juge Tremblay-Lamer (la juge) en

on January 24, 2017 (2017 FC 84, [2017] 4 F.C.R. 216 [reasons]), dismissing the appellant's application for judicial review. Specifically, the Judge concluded that the appellant could not challenge the decision of the Minister of Foreign Affairs (the Minister) on April 8, 2016, to issue permits for the export of light armoured vehicles (LAVs) to the Kingdom of Saudi Arabia (Saudi Arabia). LAVs appear on the *Export Control List*, SOR/89-202 (the List), established by the Governor in Council under section 3 of the *Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19 (the EIPA). It is important to note that under section 13 of the EIPA, an export permit must be obtained from the Minister in order to export LAVs.

[2] The appellant submits that pursuant to the EIPA, the *Export Controls Handbook* (Global Affairs Canada, August 2017) (the Handbook) and Canada's international obligations, the Minister should have declined to issue said export permits on the ground of a reasonable risk that Saudi Arabia might use the LAVs against civilian populations, particularly in Yemen.

[3] For the reasons that follow, I am of the view that the appeal should be dismissed. Specifically, I am of the view that the Judge did not make any error justifying our intervention, and I agree entirely with the reasons she set out to support her conclusion to dismiss the appellant's application for judicial review.

II. Background

[4] General Dynamics Land Systems — Canada Corporation (GDLS) is a corporation based in London, Ontario, that manufactures military equipment, its most sought after products being LAVs. In 2014, an agreement was signed between Saudi Arabia and Canadian Commercial Corporation, agent of the federal Crown, providing for the purchase by Saudi Arabia of a certain quantity of LAVs to be produced by GDLS.

date du 24 janvier 2017 (2017 CF 84, [2017] 4 R.C.F. 216 [motifs]) rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant. Plus particulièrement, la juge concluait que l'appellant ne pouvait s'opposer à la décision du Ministre des Affaires étrangères (le ministre) en date du 8 avril 2016 d'accorder des licences d'exportation vers le Royaume de l'Arabie saoudite (l'Arabie saoudite) pour des véhicules blindés légers (VBL). Les VBL se retrouvent sur la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée*, DORS/89-202 (la Liste), établie par le Gouverneur en conseil en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19 (la LLEI). Il est important de souligner qu'en vertu de l'article 13 de la LLEI, l'exportation des VBL ne peut se faire sans l'obtention d'une licence du ministre.

[2] L'appelant soutient qu'en raison de la LLEI, du *Manuel des contrôles à l'exportation* (Affaires mondiales Canada, août 2017) (le Manuel) et des obligations internationales du Canada, le ministre se devait de refuser l'octroi desdites licences d'exportation puisqu'il existait un risque raisonnable que les VBL soient utilisés par l'Arabie saoudite contre des populations civiles, en particulier au Yémen.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'appel devrait être rejeté. Plus particulièrement, je suis d'avis que la juge n'a commis aucune erreur justifiant notre intervention et je partage entièrement les motifs qu'elle énonce au soutien de sa conclusion de rejeter la demande de contrôle judiciaire de l'appellant.

II. Contexte factuel

[4] General Dynamics Land Systems — Canada Corporation (GDLS) est une compagnie basée à London, dans la province de l'Ontario, qui fabrique de l'équipement militaire dont les produits les plus recherchés sont les VBL. En 2014, une entente intervient entre l'Arabie saoudite et la Corporation commerciale canadienne, mandataire de la Couronne fédérale. L'entente prévoit l'achat par l'Arabie saoudite d'une certaine quantité de VBL devant être fabriqués par GDLS.

[5] On April 8, 2016, the Minister approved the issuance of six permits for the export to Saudi Arabia of LAVs produced by GDLS. The Minister based his decision on a recommendation from the Deputy Minister of Foreign Affairs dated March 21, 2016.

[6] The Minister's decision to approve the export of LAVs to Saudi Arabia was debated extensively in certain sectors of the Canadian community in view of alleged violations of international humanitarian law and human rights by Saudi Arabia in relation to conflicts in which it is involved.

[7] On March 21, 2016, the appellant filed an application for judicial review before the Federal Court. This application was subsequently amended on April 21, 2016, in response to the Minister's decision of April 8, 2016.

III. Legal framework

[8] The structure providing the basis of the Minister's decision includes both legislative and regulatory instruments as well as less formal tools intended to guide the decision-making process. In the light of this regime's complexity, I will review the instruments constituting the legislative framework in this case before moving on to the Federal Court decision and my analysis.

[9] In short, the authority to issue export permits is provided for in the EIPA (*Export and Import Permits Act*), which makes reference to the List (*Export Control List*), the content of which is specified in *A Guide to Canada's Export Controls* (Global Affairs Canada, December 2015). The whole process is guided by the Handbook (*Export Controls Handbook*), which channels the Minister's implementation of the statutory regime. In addition to those instruments, there are various international conventions to which Canada is party and which are relevant in this case.

[5] Le 8 avril 2016, le ministre approuve l'octroi de six licences pour l'exportation de VBL produits par GDLS vers l'Arabie saoudite. La décision du ministre fut prise sur la recommandation du sous-ministre des Affaires étrangères émise le 21 mars 2016.

[6] La décision du ministre approuvant l'exportation des VBL vers l'Arabie saoudite a fait couler beaucoup d'encre dans certains milieux de la communauté canadienne en raison d'allégués concernant des violations du droit international humanitaire et des droits de la personne par l'Arabie saoudite dans le cadre de conflits dans lesquels elle est impliquée.

[7] Le 21 mars 2016, l'appelant a déposé une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. Cette demande, par la suite, fut amendée le 21 avril 2016 en raison de la décision du ministre rendue le 8 avril 2016.

III. Cadre législatif

[8] La structure dans laquelle s'insère la décision du ministre regroupe à la fois des instruments législatifs et réglementaires ainsi que des outils moins formels dont le rôle est de guider le processus décisionnel. Étant donné la complexité du régime, je passerai ici en revue les documents qui font partie du cadre législatif en l'instance avant d'aborder la décision de la Cour fédérale et mon analyse.

[9] En bref, l'autorité d'émettre des licences d'exportation est prévue à la LLEI (*Loi sur les licences d'exportation et d'importation*), qui renvoie à la Liste (*Liste des marchandises et de technologies d'exportation contrôlée*), dont le contenu est énuméré au *Guide de la Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée du Canada* (Affaires mondiales Canada, décembre 2015). Le tout est guidé par le Manuel (*Manuel des contrôles à l'exportation*), qui oriente la mise en branle du régime législatif par le ministre. S'ajoutent à ces instruments diverses conventions internationales auxquelles le Canada est partie et qui sont d'une pertinence en l'instance.

[10] The purpose of the regime provided for in 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, political and military interests. The object of this regime is set out in sections 3 and 7 of the EIPA, which grant the Minister broad discretion with respect to the issuance of permits:

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 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 thereinto 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;

(b) to ensure that any action taken to promote the further processing in Canada of a natural resource that is produced in Canada is not rendered ineffective by reason of the unrestricted exportation of that natural resource;

(c) to limit or keep under surveillance the export of any raw or processed material that is produced in Canada in circumstances of surplus supply and depressed prices and that is not a produce of agriculture;

(c.1) [Repealed, 1999, c. 31, s. 88]

(d) to implement an intergovernmental arrangement or commitment;

(e) to ensure that there is an adequate supply and distribution of the article in Canada for defence or other needs; or

(f) to ensure the orderly export marketing of any goods that are subject to a limitation imposed by any country or customs territory on the quantity of the goods that, on importation into that country or customs territory in

[10] Le régime de la LLEI a pour but de permettre au gouvernement fédéral de réglementer et de contrôler l'exportation et l'importation de certaines marchandises et technologies en fonction des intérêts économiques, politiques et militaires du Canada. L'objet de ce régime appert des articles 3 et 7 de la LLEI, lesquels accordent une large discrétion au ministre relativement à l'octroi de licences :

Liste : exportation contrôlée

3 (1) Le gouverneur en conseil peut dresser une liste des marchandises et des technologies dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'exportation ou le transfert à l'une ou plusieurs 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;

b) s'assurer que les mesures prises pour favoriser la transformation au Canada d'une ressource naturelle d'origine canadienne ne deviennent pas inopérantes du fait de son exportation incontrôlée;

c) limiter, en période de surproduction et de chute des cours, les exportations de matières premières ou transformées d'origine canadienne, sauf les produits agricoles, ou en conserver le contrôle;

c.1) [Abrogé, 1999, ch. 31, art. 88]

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

e) s'assurer d'un approvisionnement et d'une distribution de cet article en quantité suffisante pour répondre aux besoins canadiens, notamment en matière de défense;

f) assurer la commercialisation ordonnée à l'exportation de toute marchandise soumise à une limitation de la quantité de marchandise pouvant être importée dans un pays ou un territoire douanier qui, au moment

any given period, is eligible for the benefit provided for goods imported within that limitation.

...

Export permits

7 (1) Subject to subsection (2), the Minister may issue to any resident of Canada applying therefore 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 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. [My emphasis.]

[11] The List, meanwhile, provides as follows:

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;

[12] The Guide, mentioned in paragraph 2(a) of the List, establishes multiple categories of goods and technology whose export is controlled under the List. LAVs

de son importation dans ce pays ou territoire douanier dans une période donnée, est susceptible de bénéficier du régime préférentiel prévu dans le cadre de cette limitation.

[...]

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 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. [Mon soulignement.]

[11] La Liste, quant à elle, prévoit ce qui suit :

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;

[12] Le Guide, mentionné à l'alinéa 2a) de la Liste, établit plusieurs catégories de marchandises et de technologies dont l'exportation est contrôlée en vertu de la

fall under category 2-6, “Ground vehicles and components”, which are listed under group 2, “Munitions List”, in the Guide. LAVs have been included on the List since at least 1954.

[13] In its introduction, the Guide indicates that it “includes military ... goods and technology ... that are controlled pursuant to Canada’s commitments made in multilateral export control regimes, bilateral agreements, as well as certain unilateral controls.” Military equipment such as LAVs may consequently be included on the List pursuant to paragraph 3(1)(a) of the EIPA so that the government can ensure that these goods are not exported to a country or region where their use might be detrimental to the security of Canada. Furthermore, under paragraph 3(1)(d) of the EIPA, these goods may be included on the List to implement an intergovernmental arrangement or commitment. These arrangements include the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies that was reached at the Plenary Meeting in Vienna, Austria held on July 11 and 12, 1996 and amended by WA-LIST (15) 1 Corr. 1 at the Plenary Meeting in Vienna, Austria held on December 2 and 3, 2015 (Wassenaar Arrangement) [section 1 of the List]. The objectives of this arrangement include the promotion of transparency and accountability in relation to weapon transfers.

[14] The tool constituting the framework of application of the EIPA, the List and its Guide is the Handbook, which concerns the export of military products to countries that pose a threat to Canada or its allies, are involved in hostilities, are under United Nations Security Council sanctions or whose governments commit human rights violations (Handbook, page 54). Indeed, the Handbook provides further that the objectives of export controls are to ensure that exports of certain goods are consistent with Canada’s foreign and defence policies (Handbook, page 6). At paragraph 35 of her reasons, the Judge discusses the Handbook in the following terms:

Liste. Les VBL sont donc compris dans la catégorie 2-6, soit les « Véhicules terrestres et leurs composants » que l’on retrouve au groupe 2 du Guide, soit la « Liste de matériel de guerre ». Les VBL apparaissent sur la Liste depuis au moins 1954.

[13] Le Guide précise à son introduction qu’il « comprend les marchandises et technologies militaires [...] contrôlées en vertu des engagements pris par le Canada dans le cadre de régimes multilatéraux de contrôle des exportations, d’accords bilatéraux, ainsi que de certains contrôles unilatéraux ». Par conséquent, les équipements militaires, tels les VBL, peuvent être inscrits sur la Liste en vertu de l’alinéa 3(1)a) de la LLEI afin que le gouvernement puisse s’assurer que ces marchandises ne seront pas exportées vers un pays ou une région où leur emploi pourrait être préjudiciable à la sécurité du Canada. En outre, ces marchandises pourront apparaître sur la Liste afin de mettre en œuvre un accord ou un engagement intergouvernemental en vertu de l’alinéa 3(1)d) de la LLEI. Parmi ces accords, on retrouve notamment l’Accord de Wassenaar (Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, conclu à la réunion plénière tenue à Vienne en Autriche, les 11 et 12 juillet 1996 et modifié à la réunion plénière tenue au même endroit, les 2 et 3 décembre 2015, par le document WA-LIST (15) 1 Corr. 1) [article 1 de la Liste]. Cet accord a notamment pour but d’encourager la transparence et la responsabilisation dans le cadre de transferts d’armes.

[14] L’outil qui encadre la mise en pratique de la LLEI, la Liste et son Guide est le Manuel. Ce dernier concerne l’exportation de produits militaires vers les pays qui constituent une menace pour le Canada ou ses alliés, qui participent à des hostilités, qui font l’objet d’une sanction du Conseil de sécurité de l’ONU [Organisation des Nations Unies], ou dont les gouvernements commettent des violations aux droits de la personne (Manuel, aux pages 72 et 73). En effet, le Manuel prévoit que les contrôles à l’exportation ont pour but d’assurer que l’exportation de certaines marchandises soit conforme à la politique étrangère et à la politique canadienne en matière de défense (Manuel, à la page 10). Au paragraphe 35 de ses motifs, la juge discute le Manuel dans les termes suivants :

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:

- 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. [Emphasis added; footnotes omitted.]

[15] I also reproduce the excerpts from the Handbook cited by the appellant at page 8 of his memorandum of fact and law:

[TRANSLATION] Information contained in this Handbook includes: how to obtain the necessary permits for the export or transfer of controlled items and how to comply with the requirements of the *Export and Import Permits Act* and its related regulations (page 1).

The main objective of export controls is to ensure that exports of certain goods and technology are consistent with Canada's foreign and defence policies. Among other policy goals, export controls seek to ensure that exports from Canada:

- do not cause harm to Canada and its allies;
- do not undermine national or international security;

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 :

- 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. [Mon soulignement; notes omises.]

[15] Je reproduis aussi l'extrait du Manuel cité par l'appelant à la page 8 de son mémoire des faits et du droit, qui se lit comme suit :

Ce manuel contient des renseignements quant à la façon d'obtenir les licences nécessaires pour exporter ou transférer des marchandises contrôlées et quant à la façon de satisfaire aux exigences de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et aux règlements qui s'y rattachent (page 3).

Les contrôles à l'exportation visent principalement à faire en sorte que l'exportation de certaines marchandises et technologies soit conforme à la politique étrangère et à la politique en matière de défense du Canada. Ces contrôles ont notamment pour objectifs stratégiques d'assurer que les exportations depuis le Canada :

- ne nuisent pas au Canada et à ses alliés;
- ne portent pas atteinte à la sécurité nationale ou internationale;

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • do not contribute to national or regional conflicts or instability; • do not contribute to the development of nuclear, biological or chemical weapons of mass destruction, or of their delivery systems; • are not used to commit human rights violations; and • are consistent with existing economic sanctions' provisions (page 6). [Emphasis in the original.] | <ul style="list-style-type: none"> • n'engendrent pas d'instabilité ou des conflits nationaux ou régionaux; • ne contribuent pas au développement d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires de destruction massive ou de leurs vecteurs; • ne sont pas utilisées pour commettre des violations des droits de la personne; • sont compatibles avec les dispositions en vigueur imposant des sanctions économiques (page 10). [Soulignement dans l'original.] |
|---|--|

[16] It is also important to note that, as indicated by the respondent at paragraph 40 of its memorandum of fact and law, the Handbook essentially reproduces the "Export Controls Policy" issued by the government in 1986 (appeal record, Vol. 1, page 118), also referred to as the *Guidelines for Exports of Military and Strategic Goods* (the Guidelines). I reproduce the excerpts from the Guidelines cited by the appellant at pages 7 and 8 of his memorandum of fact and law:

[TRANSLATION]

The Minister noted that the government will no longer issue permits to export military equipment to countries where the government has seriously and repeatedly violated the rights of citizens, unless it can be demonstrated that there is no reasonable risk that the military equipment will be used against the civilian population. In keeping with the new policy concerning countries with a record of serious human rights violations, it is clearly up to the exporter to prove "that there is no reasonable risk."

...

The Minister indicated that the government will closely control the export of military goods and technology to countries:

- 1) that pose a threat to Canada and its allies;
- 2) that are involved in or under imminent threat of hostilities;
- 3) that are under United Nations Security Council sanctions; or

[16] Par ailleurs, il est important de souligner que le Manuel, tel que l'indique l'intimée au paragraphe 40 de son mémoire des faits et du droit, reproduit essentiellement la « Politique du contrôle des exportations » émise par le gouvernement en 1986 (dossier d'appel, vol. 1, à la page 118), laquelle est aussi connue sous le nom de *Lignes directrices concernant les exportations de matériel militaire et stratégique* (les Lignes Directrices). Je reproduis les extraits des Lignes Directrices cités par l'appelant aux pages 7 et 8 de son mémoire des faits et du droit :

Le ministre a souligné que le gouvernement n'émettra plus de licence pour l'exportation d'équipement militaire à destination de pays où les droits des citoyens font l'objet de violations sérieuses et répétées de la part du gouvernement; à moins qu'il puisse être démontré qu'il n'y a aucun risque raisonnable que l'équipement militaire soit utilisé contre la population civile. Suivant la nouvelle politique au sujet des pays sujets à de graves difficultés sur le plan des droits de la personne, il est clair que c'est l'exportateur qui aura la tâche de prouver « qu'il n'y a aucun risque raisonnable. »

[...]

Le ministre a indiqué que le gouvernement exercera un contrôle rigoureux sur les exportations de matériel et de technologie militaires à destination :

- 1) des pays qui constituent une menace pour le Canada et ses alliés;
- 2) des pays engagés dans des hostilités ou sur qui pèse un danger imminent de conflit;
- 3) des pays faisant l'objet de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies; et

- 4) 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. [Emphasis in the original.]

[17] Both the Guidelines and the Handbook are aimed at regulating the control of exports of goods included in the List without entirely prohibiting their export. It is also important to note that both the Guidelines and the *Report on Exports of Military Goods from Canada* (Canada, Global Affairs, 2012–2013) (the Report) state the economic importance of the Canadian defence industry and the exports that it generates. Page 2 of the Report, which is cited in the appeal record, Vol. 1, page 158, reads as follows:

Canada's defence industry makes a valuable contribution to the nation's prosperity and employs tens of thousands of Canadians. It develops high-technology products and is closely integrated with counterparts in allied countries. Export controls are not meant to hinder international trade unnecessarily but to regulate and impose certain restrictions on exports in response to clear policy objectives, described above. Canada's defence industry provides the Canadian Forces, as well as the armed forces of our allies, with the equipment, munitions and spare parts necessary to meet operational needs, including requirements for combat and peacekeeping missions. As stated in the United Nations Charter, all states share a right to legitimate self-defence. [Emphasis added.]

[18] I also reproduce the excerpt from the Report cited by the appellant at page 9 of his memorandum of fact and law:

Canada has some of the strongest export controls in the world. A key priority of Canada's foreign policy is the maintenance of peace and security. To this end, the Government of Canada strives to ensure that Canadian military exports are not prejudicial to peace, security or stability in any region of the world or within any country. (page 1)

- 4) des pays où les droits des citoyens font l'objet de violations sérieuses et répétées de la part du gouvernement, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'il n'y a aucun risque raisonnable que le matériel soit utilisé contre la population civile. [Soulignement dans l'original.]

[17] Tant les Lignes Directrices que le Manuel visent à encadrer le contrôle de l'exportation de marchandises inscrites à la Liste, sans pour autant interdire leur exportation. Il est aussi important de souligner que les Lignes Directrices ainsi que le *Rapport sur les exportations de marchandises militaires du Canada* (Canada, Affaires mondiales, 2012–2013) (le Rapport) font état de l'importance économique de l'industrie canadienne de la défense et des exportations qui en résultent. À la page 2 du Rapport, reproduit au dossier d'appel, vol. 1, à la page 158, on peut lire ce qui suit :

L'industrie canadienne de la défense contribue de façon appréciable à la prospérité du pays et emploie des dizaines de milliers de Canadiens. Elle fabrique des produits de haute technologie et entretient des liens étroits avec ses homologues de pays alliés. Les contrôles à l'exportation ne visent pas à entraver inutilement le commerce international, mais plutôt à appliquer une réglementation et à imposer certaines restrictions aux exportations en fonction des objectifs politiques clairs décrits ci-dessus. L'industrie canadienne de la défense fournit aux Forces armées du Canada ainsi qu'aux forces armées de nos alliés le matériel, les munitions et les pièces de rechange dont elles ont besoin pour répondre à leurs besoins opérationnels, y compris, pour les missions de combat et de maintien de la paix. Comme l'indique la Charte des Nations Unies, tous les États ont le droit légitime de se défendre. [Mon soulignement.]

[18] Je reproduis aussi l'extrait du Rapport cité par l'appelant à la page 9 de son mémoire des faits et du droit :

Les contrôles à l'exportation mis en place par le Canada sont parmi les plus rigoureux au monde. Le maintien de la paix et de la sécurité sont des objectifs prioritaires de la politique étrangère du Canada. Ainsi, le gouvernement du Canada s'efforce de veiller à ce que les exportations de marchandises militaires du Canada ne nuisent pas à la paix, à la sécurité ou à la stabilité dans n'importe quelle région du monde ou à l'intérieur de n'importe quel pays. (page 1)

Once an application to export goods or technology has been received, wide-ranging consultations are held among human rights, international security and defence-industry experts at DFATD (including those residents at Canada's overseas diplomatic missions), the Department of National Defence and, as necessary, other government departments and agencies. Through such consultations, each export permit application is assessed for its consistency with Canada's foreign and defence policies. Regional peace and stability, including civil conflict and human rights, are actively considered (page 2). [Emphasis in the original.]

[19] Finally, according to the appellant, in addition to the Wassenaar Arrangement mentioned above, other international obligations influence Canada's decisions concerning the issuance of permits, among them the Geneva Conventions of 1949 (*Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of August 12, 1949*, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 31; *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea of August 12, 1949*, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 85; *Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949*, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 135; *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of August 12, 1949*, [1965] Can. T.S. No. 20, 75 U.N.T.S. 287) (Geneva Conventions). They provide as follows:

Article 1

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

...

Article 3

In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:

...

Au moment où un exportateur soumet une demande d'exportation de marchandises ou de technologies, des consultations vastes et approfondies sont menées auprès de spécialistes des droits de la personne, de la sécurité internationale et de l'industrie de la défense au MAECD (y compris ceux qui sont affectés dans les missions diplomatiques du Canada à l'étranger), au ministère de la Défense nationale et, au besoin, dans d'autres ministères et organismes. Dans le cadre de ces consultations, on vérifie la conformité de la demande de licence d'exportation avec les principes du Canada en matière de politique étrangère et de défense. On étudie attentivement les considérations relatives à la paix et à la sécurité régionales, notamment les conflits civils et les droits de la personne (page 2). [Soulignement dans l'original.]

[19] Enfin, selon l'appelant, outre l'Accord de Wassenaar mentionné plus haut, d'autres obligations internationales pèsent sur le Canada dans sa décision d'émettre des licences, y compris les conventions de Genève de 1949 (*Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949*, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 31; *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949*, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 85; *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949*, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 135; *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949*, 75 R.T.N.U. 287, [1965] R.T. Can. n° 20, 75 R.T.N.U. 287) (conventions de Genève). Elles prévoient ce qui suit :

Article 1

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

[...]

Article 3

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

[...]

The Parties to the conflict should further endeavour to bring into force, by means of special agreements, all or part of the other provisions of the present Convention.

Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention.

[20] The Geneva Conventions are approved under Canadian law by the *Geneva Conventions Act*, R.S.C., 1985, c. G-3 (GCA) as follows:

[20] Les conventions de Genève sont approuvées en droit canadien par la *Loi sur les conventions de Genève*, L.R.C. (1985), ch. G-3 (LCG) en ces termes :

Conventions approved

Approbation des conventions

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.

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.

[21] Such is the statutory regime in force at the time of the Minister's decision of April 8, 2016.

[21] Voilà donc le régime législatif en place lorsque le ministre rend sa décision le 8 avril 2016.

IV. Federal Court decision

IV. Décision de la Cour fédérale

[22] First, the Judge concluded that the standard of review applicable to the Minister's decision was that of reasonableness, adapted to the specific context in which the Minister's discretion was exercised. In her opinion, this context included the objectives of the EIPA, Canada's domestic and international interests, and the Minister's expertise in international relations and human rights (reasons, at paragraph 25).

[22] En premier lieu, la juge conclut que la norme de contrôle applicable à la décision du ministre est celle de la décision raisonnable, adaptée au contexte particulier dans lequel la discrétion du ministre fut exercée. Elle est d'avis que ce contexte inclut les objectifs de la LLEI, les intérêts nationaux et internationaux du Canada, l'expertise du ministre en matière de relations internationales ainsi que les droits de la personne (motifs, au paragraphe 25).

[23] Next, the Judge acknowledged the appellant's role in terms of acting in the public interest but concluded that he could not raise issues of procedural fairness since he was not affected directly by the decision (reasons, at paragraph 32).

[23] La juge reconnaît ensuite à l'appelant la qualité d'agir dans l'intérêt public, mais conclut qu'il ne peut soulever des questions d'équité procédurale étant donné qu'il n'est pas directement touché par la décision (motifs, au paragraphe 32).

[24] The Judge then considered the Minister's decision to issue permits for the export of LAVs to Saudi Arabia. She concluded that the Minister did not commit a reviewable error.

[24] La juge se penche ensuite sur la décision du ministre d'octroyer des licences d'exportation pour les VBL vers l'Arabie saoudite. Elle conclut que le ministre n'a commis aucune erreur révisable.

[25] The Judge first examined the regulatory framework established by the EIPA concerning the Minister's decision. The Judge found that the Minister had broad discretion: "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" (reasons, at paragraph 40). At the outset, she noted that neither the EIPA nor the Handbook contains any export prohibitions

[25] D'abord, la juge examine le cadre réglementaire établi par la LLEI entourant la décision du ministre. La juge estime que la discrétion du ministre est large : « 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 » (motifs, au paragraphe 40). D'emblée, elle remarque qu'il n'existe aucune interdiction d'exportation à la LLEI ni au Manuel

(reasons, at paragraph 41). After reviewing the Minister's decision, the Judge found that he had considered the factors relevant to his decision and had the necessary expertise to assess the risk that the goods might be used against civilians (reasons, at paragraphs 42 and 45). In the Judge's opinion, there was nothing in this regard in the Guidelines to fetter the Minister's discretionary power since the Guidelines are not binding (reasons, at paragraphs 46–49). The Judge concluded that the Minister had taken into consideration Canada's security and trade interests, that these factors were neither irrelevant nor extraneous and that he had considered the conflict in Yemen (reasons, at paragraphs 51, 54).

[26] The Judge concluded this portion of her analysis by stating that the scope of her power was limited to ascertaining that the Minister's discretion had been exercised in good faith on the basis of the relevant considerations. Insofar as it was so exercised, the Court could not intervene (reasons, at paragraph 55).

[27] The Judge then moved on to Canada's international obligations. First, she accepted the respondent's position according to which a treaty that does not confer any rights on individuals—as is the case in Common Article 1 of the Geneva Conventions—cannot be applicable even if it has been incorporated into domestic law (reasons, at paragraph 58).

[28] With respect to the authority of the Geneva Conventions under Canadian law, the Judge noted that such agreements must generally “be endorsed by Parliament and expressly integrated into Canadian law in order to have force of law” (reasons, at paragraph 60). As such, approval of the Geneva Conventions in section 2 of the GCA does not necessarily amount to their incorporation into Canadian law (reasons, at paragraph 63). Although Parliament incorporated the serious offences provisions of the Geneva Conventions (section 3 GCA), by appending the Conventions, Parliament did not necessarily intend to implement the document in its entirety (reasons, at paragraph 62).

[29] Without ruling on the issue, the judge noted, however, that if an international rule does not require

(motifs, au paragraphe 41). Après avoir passé en revue la décision du ministre, la juge estime qu'il a considéré les facteurs pertinents à sa décision et qu'il détient l'expertise nécessaire pour évaluer le risque que le matériel en question soit employé contre des civils (motifs, aux paragraphes 42 et 45). À ce titre, les Lignes Directrices ne sauraient, selon la juge, restreindre le pouvoir discrétionnaire du ministre puisqu'elles n'ont pas force de loi (motifs, aux paragraphes 46 à 49). La juge en conclut que le ministre s'est fondé sur les intérêts du Canada en matière de sécurité et ses intérêts commerciaux, que ces facteurs ne constituent pas des considérations inappropriées, et qu'il a dûment considéré le conflit au Yémen (motifs, aux paragraphes 51, 54).

[26] La juge conclut cette partie de son analyse en énonçant que la portée de son contrôle se limite à s'assurer que le pouvoir discrétionnaire du ministre a été exercé de bonne foi en fonction des considérations pertinentes. Ce seuil étant atteint, il n'y a pas motif à intervention (motifs, au paragraphe 55).

[27] La juge se tourne ensuite vers les obligations internationales du Canada. D'abord, elle adopte la position de l'intimée selon laquelle un traité qui ne confère pas de droits aux individus, comme c'est le cas de l'article premier commun des conventions de Genève, ne saurait s'appliquer même lorsqu'il est incorporé au droit interne (motifs, au paragraphe 58).

[28] En ce qui concerne le statut des conventions de Genève en droit canadien, la juge note que de tels accords doivent normalement recevoir «l'aval du Parlement et être expressément intégré[s] au droit canadien pour avoir force de loi» (motifs, au paragraphe 60). Ainsi, l'approbation des conventions de Genève à l'article 2 de la LCG ne constitue pas forcément une incorporation au droit canadien (motifs, au paragraphe 63). Même si le Parlement a incorporé les dispositions des conventions de Genève relatives aux infractions graves (article 3 LCG), le fait d'avoir annexé les conventions ne signifie pas forcément que le législateur avait l'intention de mettre en œuvre le document en entier (motifs, au paragraphe 62).

[29] Sans se prononcer sur la question, la juge note cependant que si une règle internationale n'exige pas

a modification of domestic law, Canada's treaty obligations—notably Common Article 1 of the Geneva Conventions—may be incorporated into Canadian law by administrative means (reasons, at paragraph 63).

[30] This being said, the Judge determined that in any event, since the only armed conflict referred to—that in Yemen—is not an international armed conflict, it is not Common Article 1 of the Geneva Conventions that applies but rather Common Article 3 (reasons, at paragraph 67). She makes reference to the doctrine according to which that since Canada is not directly involved in the Yemeni conflict, limits on arms trade do not apply to it, since they apply only to states that are already involved in an armed conflict. Citing the testimony of the international law experts brought forward by the parties, notably professor Éric David for the appellant and professor Michael Schmitt for the respondent, the Judge held that Common Article 1 of the Geneva Conventions does not impose any obligations on the signatory states with respect to non-international conflicts (reasons, at paragraph 74). In this regard, the Judge concluded that it is up to the executive, rather than the courts, to make decisions regarding international relations and that the Court could not intervene even if Common Article 1 did apply in this case (reasons, at paragraph 75).

[31] In paragraph 76 of her reasons, the Judge concluded as follows:

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

une modification du droit interne, il est possible que les obligations conventionnelles du Canada — notamment l'article premier commun des conventions de Genève — soient incorporées au droit canadien par voie administrative (motifs, au paragraphe 63).

[30] Cela étant, la juge détermine néanmoins que le seul conflit invoqué, soit celui au Yémen, n'est pas un conflit international, et que ce n'est donc pas l'article premier commun des conventions de Genève qui trouve application, mais bien l'article commun 3 (motifs, au paragraphe 67). Elle reprend la doctrine affirmant que puisque le Canada n'est pas directement impliqué dans le conflit au Yémen, les limites au commerce des armes ne le concernent pas puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux États déjà impliqués dans un conflit armé. En reprenant les témoignages des experts en droit international mis de l'avant par les parties, notamment le professeur Éric David pour l'appelant et le professeur Michael Schmitt pour l'intimée, la juge se dit d'avis que l'article premier commun des conventions de Genève n'impose pas d'obligations aux États signataires dans le cadre de conflits non-internationaux (motifs, au paragraphe 74). Ainsi, la juge est d'avis qu'il appartient au pouvoir exécutif, plutôt qu'aux tribunaux, de prendre les décisions relatives aux relations internationales et que son intervention ne serait pas justifiée, même si l'article premier commun trouvait application (motifs, au paragraphe 75).

[31] Au paragraphe 76 de ses motifs, la juge conclut comme suit :

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

factors. In such a case, it is not open to the Court to set aside the decision.

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.

[32] Therefore, the Judge dismissed the appellant's application for judicial review without costs.

[32] Par conséquent, la juge a rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'appelant sans dépens.

V. Issues

1. What is the standard of review?
2. Is the Federal Court's decision reasonable?
 - (i) Did the Judge err in concluding that the Minister exercised his discretion in a reasonable manner?
 - (ii) Did the Judge err by refusing to consider the appellant's argument that the Minister had a closed mind when he made his decision?
 - (iii) Did the Judge err when she rejected the appellant's arguments based on Common Article 1 of the Conventions?

V. Questions en litige

1. Quelle est la norme de contrôle?
2. La décision de la Cour fédérale est-elle raisonnable?
 - i) La juge a-t-elle erré en concluant que le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable?
 - ii) La juge a-t-elle erré en refusant de considérer l'argument de l'appelant selon lequel le ministre avait l'esprit fermé au moment de prendre sa décision?
 - iii) La juge a-t-elle erré en rejetant les arguments de l'appelant fondés sur l'article premier commun des Conventions?

VI. Analysis

1. *Standard of review*

[33] With regard to the standard of review applicable to the Federal Court decision, this Court must determine whether the Judge correctly identified the appropriate standard of review (in this case, that of reasonableness) and then determine whether she applied it correctly (*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 (*Agraira*), at paragraphs 46 and 47). In practical terms for this Court, this means stepping into the shoes of the Federal Court Judge (*Agraira*, at paragraph 46). I agree entirely with the parties that the standard of review applicable to evaluation of the Minister's decision is that of reasonableness.

VI. Analyse

1. *Norme de contrôle*

[33] Quant à la norme de contrôle qui s'impose à la décision de la Cour fédérale, notre Cour doit déterminer si la juge a correctement identifié la norme de contrôle applicable (en l'occurrence, la norme raisonnable) et ensuite déterminer si elle l'a appliquée correctement (*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 (*Agraira*), aux paragraphes 46 et 47). En termes pratiques, il s'agit pour notre Cour de se placer dans les souliers de la juge de la Cour fédérale (*Agraira*, au paragraphe 46). Je suis entièrement d'accord avec les parties que la norme de contrôle qui s'impose à l'évaluation de la décision du ministre est celle de la décision raisonnable.

2. *Is the Federal Court's decision reasonable?*

[34] Before proceeding with my analysis, I find it useful—given its importance to the controversy generated by the appeal—to summarize in greater detail the memorandum submitted to the Minister on March 21, 2016, by Deputy Minister of Foreign Affairs Daniel Jean concerning the export of LAVs by GDLS to Saudi Arabia.

[35] In short, this memorandum addresses three main considerations: Saudi Arabia's military role in the Middle East, Canada's concerns regarding Saudi Arabia's respect for human rights, and the direct and indirect economic advantages created in Canada by the contract between GDLS and Saudi Arabia.

[36] Firstly, the memorandum notes that export permits are generally approved, for all intents and purposes, by Department officials on the Minister's behalf. The memorandum also notes that the Minister's decision is rarely sought, except when the officials cannot reach a consensus or when the recommendation is unfavorable. In some situations, as in this case, the Minister's intervention is requested even though the officials have agreed (memorandum, at paragraph 7).

[37] The memorandum describes GDLS's stature as a global leader specializing in the production of LAVs used by the Canadian Forces and exported around the world. GDLS is a major employer in southern Ontario (GDLS has approximately 2 100 employees in Canada, most of whom work in southern Ontario) and supports a supply chain consisting of nearly 500 small and medium-sized Canadian businesses (memorandum, at paragraph 2).

[38] Since the 1990s, following Iraq's invasion of Kuwait, Canada has been involved in the defence of Saudi Arabia by providing it with access to military equipment to face the threats posed by Iraq, Iran and, more recently, the Islamic State. Since 1993, Canada has issued export permits to GDLS, which is among the preferred

2. *La décision de la Cour fédérale est-elle raisonnable?*

[34] Avant de poursuivre mon analyse, il m'apparaît utile, vu son importance au débat que soulève l'appel, de résumer de façon plus détaillée le memorandum soumis au ministre le 21 mars 2016 par le sous-ministre des Affaires étrangères, M. Daniel Jean, et portant sur l'exportation des VBL de GDLS vers l'Arabie saoudite.

[35] En résumé, le memorandum analyse trois considérations principales, soit le rôle militaire de l'Arabie saoudite dans la région du Moyen-Orient, les préoccupations du Canada à l'égard du respect des droits de la personne par l'Arabie saoudite et les avantages économiques directs et indirects que procurera le contrat entre GDLS et l'Arabie saoudite au Canada.

[36] Le memorandum note d'abord que l'approbation des licences d'exportation se fait généralement, à toutes fins pratiques, par les fonctionnaires du Ministère au nom du ministre. Le memorandum note aussi qu'une décision du ministre n'est qu'exceptionnellement sollicitée, sauf lorsqu'il n'y a pas de consensus parmi les fonctionnaires ou lorsque la recommandation est négative. Dans certaines situations, comme en l'instance, l'intervention du ministre fut demandée malgré l'existence d'un consensus parmi les fonctionnaires (memorandum, au paragraphe 7).

[37] Le memorandum note la stature de GDLS en tant que leader mondial spécialisé dans la production des VBL utilisés par les forces canadiennes et exportés à travers le monde. GDLS est un employeur important dans le sud de l'Ontario (GDLS emploie environ 2 100 employés au Canada, dont la majorité travaille dans le sud de l'Ontario) et supporte une chaîne d'approvisionnement constituée de près de 500 petites et moyennes entreprises canadiennes (memorandum, au paragraphe 2).

[38] Depuis les années 1990, suite à l'invasion du Koweït par l'Iraq, le Canada participe à la défense de l'Arabie saoudite en lui donnant accès à de l'équipement militaire pour contrer les menaces représentées par l'Iraq, l'Iran, et plus récemment, l'État islamique. Depuis 1993, le Canada octroie des licences d'exportation à GDLS, qui

suppliers of military equipment, particularly LAVs. More than 2 900 LAVs were exported to Saudi Arabia between 1993 and 2015, representing nearly 90 percent of the value of Canadian military exports to the country, which total approximately 2.5 billion dollars (memorandum, at paragraph 3). The contract in this case, signed in 2014, is part of this Canadian-Saudi Arabian military history and is valued at approximately 11 billion dollars (memorandum, at paragraph 5).

[39] The following parties reviewed the permit application, and their comments are set out in Annex A of the memorandum: more specifically, within Global Affairs Canada, the Europe and Middle East department, the International Security branch and the International Trade Development branch; the Department of National Defence; and Innovation, Science and Economic Development Canada. All recommended that the permits be approved. I note that a separate, but similar, Memorandum for Action was submitted to the Minister of International Trade for his comments and recommendations on December 21, 2015. None of the entities consulted raised concerns about the export of LAVs (memorandum, at paragraph 8).

[40] In addition, the memorandum addresses the issue of human rights in Saudi Arabia given the violation of democratic and human rights and the discrimination reported about that country. The memorandum notes that Canada maintains a dialogue with Saudi Arabia in that regard and expresses its concerns when necessary (memorandum, at paragraph 9).

[41] Canada, as well as its American and European allies, has maintained a military relationship with Saudi Arabia for a quarter century, which has often taken the form of access to military equipment. From a defence and trade standpoint, GDLS is a major supplier to the Canadian Forces, which will benefit from the economies of scale resulting from the proposed contract. The memorandum also considers the importance of the contract and of LAVs in the effort to fight instability in Yemen. From an economic perspective, the contract will support

figure parmi les fournisseurs de choix d'équipement militaire, particulièrement de VBL. Plus de 2 900 VBL ont été exportés vers l'Arabie saoudite entre 1993 et 2015, ce qui représente près de 90 p. 100 de la valeur des exportations militaires canadiennes vers ce pays, se chiffrant à environ 2.5 milliards de dollars (mémoire, au paragraphe 3). Le contrat en l'espèce, signé en 2014, s'inscrit dans cette tradition militaire canado-saoudienne et est d'une valeur estimée à 11 milliards de dollars (mémoire, au paragraphe 5).

[39] Les parties suivantes ont revu la demande de licences, dont les commentaires sont répertoriés à l'annexe A du mémoire : plus particulièrement, au sein d'Affaires mondiales Canada, le département de l'Europe et du Moyen-Orient, la branche de Sécurité internationale et la branche de Développement commercial international ; le Ministère de la Défense nationale, et ; Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Tous recommandent l'approbation des licences. Je note qu'un Memorandum for Action distinct, mais semblable, en date du 21 décembre 2015, avait été soumis au ministre du Commerce international pour ses commentaires et recommandations. Aucune des entités consultées n'a soulevé de préoccupation résultant de l'exportation des VBL (mémoire, au paragraphe 8).

[40] Par ailleurs, le mémoire aborde la question des droits de la personne en Arabie saoudite étant donné la violation de droits démocratiques et humains et la discrimination rapportée dans le pays. Le mémoire note que le Canada maintient un dialogue à cet effet avec l'Arabie saoudite et communique ses préoccupations lorsque nécessaire (mémoire, au paragraphe 9).

[41] Le Canada, ainsi que ses alliés américains et européens, maintiennent une relation militaire avec l'Arabie saoudite depuis un quart de siècle, laquelle se manifeste sous la forme d'accès à de l'équipement militaire. D'un point de vue défensif et commercial, GDLS est un fournisseur important des forces canadiennes, lesquelles bénéficieront des économies d'échelle résultant du contrat envisagé. Le mémoire considère également l'importance que représentent le contrat et les VBL dans l'effort de contrer l'instabilité régnant au Yémen. Selon

thousands of manufacturing jobs in Canada and the Canadian supply chain and industry.

[42] The memorandum concludes that the exports under consideration are consistent with Canada's foreign affairs priorities and the objectives for the country and the area involved. Saudi Arabia does not pose a security threat to Canada or our allies, and is facing legitimate threats to its own safety (at paragraph 14).

[43] More specifically, paragraphs 15 to 18 of the memorandum read as follows:

[TRANSLATION]

15. However, as noted above, Canada has had and continues to have concerns about Saudi Arabia's human rights history. A key consideration in reviewing export permit applications is whether the nature of the goods or technology to be exported lends itself to human rights violations and whether there is a reasonable risk that the goods will be used against the civilian population. The Minister is unaware of any connection between the military equipment in the application and the violation of human and political rights. According to the information provided, we do not think 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 these vehicles have been used to commit human rights violations.

16. In recent months, several articles have appeared in the popular media about Canada's sale of LAVs to Saudi Arabia. One of the questions journalists raise regards the role of Canadian-manufactured LAVs in the 2011 uprising in Bahrain. Saudi Arabia supported Bahrain during those events under the "Peninsula Shield" of the Gulf Cooperation Council. To the best of the Department's knowledge, Saudi troops were posted to protect important buildings and infrastructure and were not involved in the suppression of peaceful protests.

une perspective économique, le contrat supportera des milliers d'emplois manufacturiers au Canada ainsi que la chaîne d'approvisionnement canadienne et l'industrie canadienne.

[42] Le mémorandum conclut que les exportations considérées cadrent avec les priorités du Canada en matière d'affaires étrangères ainsi que les objectifs pour le pays et la région concernés. L'Arabie saoudite ne représente pas une menace à la sécurité du Canada ou celle de nos alliés, et fait face à des menaces légitimes à sa propre sécurité (au paragraphe 14).

[43] Plus particulièrement, aux paragraphes 15 à 18 du mémorandum, on peut lire ce qui suit :

[MA TRADUCTION]

15. Cependant, tel que noté plus haut, le Canada a eu et continue d'avoir des préoccupations relatives aux antécédents de l'Arabie saoudite en ce qui concerne les droits de la personne. Une détermination clé dans l'évaluation des demandes de licences d'exportation est de savoir si la nature des marchandises ou de la technologie dont l'exportation est demandée se prête à des violations des droits de la personne, et s'il existe un risque raisonnable que les marchandises soient utilisées contre la population civile. Le ministère n'a pas connaissance de liens entre les marchandises militaires faisant l'objet de la demande et la violation de droits de la personne et de droits politiques. Selon l'information fournie, nous ne croyons pas que les exportations proposées seraient utilisées pour violer les droits de la personne en Arabie saoudite. Le Canada a vendu des milliers de VBL à l'Arabie saoudite depuis les années 1990, et au meilleur de la connaissance du ministère, il n'existe pas d'incident où ces véhicules ont été utilisés dans la perpétration de violations des droits de la personne.

16. Au cours des derniers mois, plusieurs articles sont parus dans les médias populaires au sujet de la vente par le Canada de VBL à l'Arabie saoudite. Une des questions posées par les journalistes concerne le rôle des VBL fabriqués au Canada dans les perturbations au Bahreïn en 2011. L'Arabie saoudite a soutenu le Bahreïn lors de ces événements sous l'égide du « Peninsula Shield » du Conseil de Coopération du Golfe. Au meilleur de la connaissance du ministère, les troupes saoudiennes furent postées pour protéger des édifices clés et de l'infrastructure clés, et n'ont pas été impliquées dans la suppression de manifestations pacifiques.

17. In recent months, certain NGOs, such as Amnesty International and Human Rights Watch, have criticized the airstrikes made by the coalition led by Saudi Arabia and, to a lesser extent, some of the actions of Houthi/Saleh forces in Yemen. More recently, the UN joined in on the criticism to denounce the high number of civilian deaths. The Final Report of the United Nations Panel of Experts on Yemen, published on February 23, 2016, notes that all the participants in the conflict in Yemen, including Saudi Arabia, committed international humanitarian law violations, namely by intentionally targeting civilians and attacking humanitarian organizations. The Report's allegations about Saudi Arabia concern the use of aerial bombing, shelling and artillery fuses in regions occupied by civilians. The Panel also observed that the coalition provided weapons to resistance forces without taking the necessary measures to ensure the transparency and accountability of troops. They do not suggest that Canadian-manufactured equipment, including LAVs, might have been used in acts violating international humanitarian law. The members of the Panel experienced challenges when preparing the Report and were unable to travel to Yemen to obtain information from direct sources. The coalition led by Saudi Arabia issued an official statement to declare its compliance with the rules of international humanitarian law and human rights laws, as well as the commitment of its military personnel to these rules. Moreover, on January 31, 2016, the coalition led by Saudi Arabia announced the creation of an independent team of specialists to evaluate and verify the incidents of civilian deaths, prepare clear and objective reports on those incidents, make the necessary conclusions, and issue their recommendations on the procedures to put in place in the future to prevent such losses.

18. The media also reported that a Canadian-manufactured weapon (the LRT-3 long-range rifle [sniper rifle]) was photographed in the hands of a Houthi soldier in Yemen. More than 1300 long-range rifles—including hundreds of that model—were exported from Canada to Saudi Arabian military and security forces with valid permits. The Canadian embassy in Riyadh determined that this rifle, as well as other Saudi military equipment, was probably captured by Houthi soldiers during military operations along the border between Saudi Arabia and Yemen. The reports from open sources are to the effect that Houthi/Saleh raids along the Saudi border resulted in over 370 deaths, most of which were among the Royal

17. Au cours des derniers mois, certaines ONG comme Amnistie Internationale et Human Rights Watch ont critiqué les frappes aériennes entreprises par la coalition menée par l'Arabie saoudite et, à moindre mesure, ont critiqué certaines actions des forces Houthi/Saleh au Yémen. Plus récemment, l'ONU a mêlé sa voix aux critiques en raison du haut taux de pertes civiles. Le Rapport final du Groupe d'experts des Nations-Unies sur le Yémen, publié le 23 février 2016, note que tous les participants au conflit au Yémen, y compris l'Arabie saoudite, ont commis des violations du droit international humanitaire, notamment en visant intentionnellement la population civile et en se livrant à des attaques envers des organisations humanitaires. Les allégations que porte le Rapport à l'égard de l'Arabie saoudite concernent l'utilisation de bombardement aérien, de pilonnage d'artillerie sans distinction («*shelling*») et l'utilisation de fusées d'artillerie dans des régions occupées par la population civile. Le Groupe a également observé que la coalition a fourni des armes à des forces de résistance sans adopter les mesures nécessaires pour assurer la transparence ou la responsabilisation des troupes. Il n'est pas suggéré que l'équipement d'origine canadienne, y compris les VBL, pourrait avoir été utilisé dans la perpétration d'actes contraires au droit international humanitaire. Les membres du Groupe ont connu des défis en rédigeant le Rapport et n'ont pas été en mesure de se rendre au Yémen afin d'obtenir de l'information de sources directes. Pour sa part, la coalition menée par l'Arabie saoudite a émis un communiqué affirmant son respect pour les règles du droit international humanitaire et les lois sur les droits de la personne, ainsi que le dévouement de son personnel militaire envers ces règles. De plus, le 31 janvier 2016, la coalition menée par l'Arabie saoudite a annoncé la création d'une équipe indépendante de spécialistes afin d'évaluer et de vérifier les incidents de pertes civiles, de produire des rapports clairs et objectifs de tels incidents, d'en tirer les conclusions nécessaires et d'émettre leurs recommandations au sujet des procédures à prendre à l'avenir afin d'éviter de telles pertes.

18. Les médias ont aussi rapporté qu'une arme de fabrication canadienne (le fusil à longue portée LRT-3 [«*sniper rifle*»]) a été photographiée entre les mains d'un soldat Houthi au Yémen. Plus de 1300 fusils à longue portée — y compris quelques centaines de ce modèle — ont été exportés du Canada à destination des forces saoudiennes militaires et de sécurité, et ce, en vertu de licences valides. L'ambassade canadienne à Riyad a établi que ce fusil, ainsi que d'autres équipements militaires saoudiens, a probablement été capturé par des combattants Houthi lors d'opérations militaires le long de la frontière que partage l'Arabie saoudite avec le Yémen. Les rapports tirés de sources ouvertes indiquent que des raids par les

Saudi Land Forces and border guards, as well as the seizure of equipment, weapons and ammunition. This type of loss of equipment in the battlefield is inevitable given Saudi Arabia's military operations. The Canadian embassy in Riyadh remains in contact with Saudi authorities to facilitate the exchange of information on these losses. [Emphasis added.]

[44] In the light of all these circumstances, the memorandum recommends that the Minister approve and issue the permits for GDLS to export LAVs to Saudi Arabia (memorandum, at paragraph 19).

- (i) Did the Judge err in finding that the Minister exercised his discretion in a reasonable manner?

[45] According to the appellant, the Judge made several errors by concluding as she did. Firstly, by citing the following Supreme Court cases: *Halifax (Regional Municipality) v. Canada (Public Works and Government Services)*, 2012 SCC 29, [2012] 2 S.C.R. 108; *Németh v. Canada (Justice)*, 2010 SCC 56, [2010] 3 S.C.R. 281; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 147 D.L.R. (4th) 193 (*Baker* with references to S.C.R.); and *Kanthisamy v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 61, [2015] 3 S.C.R. 909 (*Kanthisamy*), the appellant submits that the Minister could not simply consider the relevant factors set out in the Handbook. Instead, considering the legislative objectives in the Handbook and Guidelines as well as Canada's obligations under the GCA, the Minister had to give considerable weight to the factors set out in the Handbook. It is submitted that, having failed to give the necessary weight to these factors in making his decision, the Minister rendered an unreasonable decision, and the Judge then erred by confirming it.

[46] Secondly, the appellant is making a distinction between the grounds that warrant the refusal of a permit and those that warrant the issuance of one. In his opinion, the former must take precedence over the latter, and economic and trade considerations are irrelevant

forces Houthi/Saleh le long de la frontière saoudienne ont mené à plus de 370 décès, la plupart des pertes ayant été subies par les forces terrestres royales de l'Arabie saoudite et les gardes de la frontière, entraînant aussi la capture d'équipement, d'armes et de munitions. Ce type de perte d'équipement sur le champ de bataille est prévisible en raison des opérations militaires de l'Arabie saoudite. L'ambassade canadienne à Riyad demeure en contact avec les autorités saoudiennes afin de faciliter l'échange d'information sur de telles pertes. [Mon soulignement.]

[44] Compte tenu de toutes ces circonstances, le mémorandum recommande au ministre l'approbation et l'octroi des licences pour les VBL de GDLS vers l'Arabie saoudite (mémorandum, au paragraphe 19).

- i) La juge a-t-elle erré en concluant que le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable ?

[45] Selon l'appelant, la juge a commis plusieurs erreurs en concluant comme elle l'a fait. En premier lieu, s'appuyant sur les décisions de la Cour suprême dans les arrêts *Halifax (Regional Municipality) c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2012 CSC 29, [2012] 2 R.C.S. 108; *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker* avec renvois aux R.C.S.); et *Kanthisamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, [2015] 3 R.C.S. 909 (*Kanthisamy*), l'appelant prétend que le ministre ne pouvait se limiter à une simple considération des facteurs pertinents énoncés au Manuel. Plutôt, compte tenu des objectifs législatifs que l'on retrouve au Manuel et aux Lignes Directrices ainsi que des obligations du Canada résultant de la LCG, le ministre devait accorder un poids important aux facteurs étayés dans le Manuel. Ayant omis de donner l'importance requise à ces facteurs en prenant sa décision, le ministre aurait rendu une décision déraisonnable et la juge aurait erré en entérinant cette décision.

[46] En second lieu, l'appelant propose une distinction entre les motifs qui justifient un refus d'accorder une licence et ceux qui justifient l'octroi d'une licence. À son avis, les premiers doivent primer sur les seconds et les considérations économiques et commerciales ne sont

[TRANSLATION] “unless an export or transfer would harm Canadian trade or the economy” (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraph 24). Consequently, the appellant argues that since the Judge failed to consider that distinction, she committed a reviewable error.

[47] Thirdly, the appellant argues that, since LAVs are included on the List, the Judge had to consider the purposes set out in section 3 of the EIPA. The appellant submits that the objective of paragraph 3(1)(d) of the EIPA must apply in this case, that is, to implement an intergovernmental arrangement or commitment, in this case, the Wassenaar Arrangement, which includes the following factor:

1. ...

...

e. Is there a clearly identifiable risk that the weapons might be used **to commit or facilitate** the violation and suppression of human rights and fundamental freedoms **or the laws of armed conflict**? [Emphasis in original.]

(Wassenaar Arrangement, “Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons” amended at the plenary meeting in 2011, article 1(e)).

[48] The appellant pursued his reasoning by reminding the Court that Canada ratified the Geneva Conventions [TRANSLATION] “by which it undertakes ‘to ensure respect for the Conventions and additional protocols in all circumstances’ (Common Article 1)” (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraph 30). According to the appellant, in making his decision on April 8, 2016, the Minister provided no analysis as to his obligations under the Geneva Conventions and the GCA. At paragraph 31 of his memorandum of fact and law, the appellant states as follows:

[TRANSLATION] These international commitments reflect the commitment made to Canadians that “the government will no longer issue permits to export military equipment to countries where the government has seriously and

pertinentes «que dans la mesure où une exportation ou un transfert nuirait au commerce ou à l’économie canadienne» (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 24). Par conséquent, puisque la juge n’a pas tenu compte de cette distinction, elle a commis une erreur révisable.

[47] En troisième lieu, l’appelant prétend que, compte tenu du fait que les VBL sont inclus dans la Liste, la juge devait s’interroger quant aux fins énoncées à l’article 3 de la LLEI. L’appelant répond à cette interrogation en affirmant que l’objectif prévu à l’alinéa 3(1)d) de la LLEI devait s’appliquer en l’instance, à savoir la mise en œuvre d’un accord ou d’un engagement intergouvernemental, soit l’Accord de Wassenaar, qui prévoit le facteur suivant :

1. [...]

[...]

e. Is there a clearly identifiable risk that the weapons might be used **to commit or facilitate** the violation and suppression of human rights and fundamental freedoms **or the laws of armed conflict**? [Caractères gras dans l’original.]

(Accord de Wassenaar, « Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons » amendé à la réunion plénière de 2011, article 1(e)).

[48] L’appelant poursuit son raisonnement en rappelant à la Cour que le Canada a ratifié les conventions de Genève « par lesquelles il s’engage à “faire respecter les conventions et les protocoles additionnels en toutes circonstances” (article 1 commun) » (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 30). Selon l’appelant, en rendant sa décision du 8 avril 2016, le ministre n’a offert aucune analyse concernant les obligations qui lui incombaient en raison des conventions de Genève et de la LCG. Au paragraphe 31 de son mémoire des faits et du droit, l’appelant énonce ce qui suit :

Ces engagements internationaux reflètent celui fait aux Canadiens que «le gouvernement n’émettra plus de licence pour l’exportation d’équipement militaire à destination de pays où les droits des citoyens font l’objet de

repeatedly violated the rights of citizens, unless it can be demonstrated that there is no reasonable risk that the military equipment will be used against the civilian population.” [Notes omitted.]

[49] Fourthly, the appellant addresses the concept of reasonable risk found in the Handbook, the Guidelines and the Wassenaar Arrangement. The appellant says he is of the view that even though the Judge acknowledged the importance of this concept, she erred by placing the burden on him to prove that the LAVs would be used to violate humanitarian law. Given that reversal of the burden of proof, the Judge concluded that there was no evidence showing that the LAVs had been used to violate humanitarian law in Yemen. According to the appellant, that finding was unreasonable, since there could be no doubt that the purchase and export of LAVs to Saudi Arabia were intended for use in Yemen, [TRANSLATION] “where large-scale violations of international humanitarian law had been committed” (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraph 50). This led the appellant to state that Canada was encouraging the use of LAVs in Yemen. At paragraphs 52 and 53 of his memorandum of fact and law, the appellant explained as follows:

[TRANSLATION] 52. Reasonable inferences had to be made from the facts set out in the memorandum. Knowing that Saudi Arabia has disregarded international humanitarian law to date in its military interventions in Yemen, and knowing that LAVs authorized to be exported will be used in Yemen in the current armed conflict, it is extremely likely that the LAVs will be used to commit violations of international humanitarian law. However, this issue is in no way addressed in the memorandum constituting the entirety of the federal office’s case. The notion of reasonable risk is even excluded from the passage on Yemen.

53. In addition, the evidence submitted in the application, which was not contradicted by the defence and which the trial judge completely ignored, shows that Canadian-manufactured LAVs were sent by Saudi Arabia to Najran, a city on the Yemen border at the centre of the conflict. Rather than conducting an investigation or opting to apply the precautionary principle given the very severe conclusions of the UN experts, the respondent preferred to refer to the commitment of the coalition led by Saudi Arabia to respect the rules of international humanitarian law and fundamental rights, rules it was not respecting when

violations sérieuses et répétées de la part du gouvernement; à moins qu’il ne puisse être démontré qu’il n’y a aucun risque raisonnable que l’équipement militaire soit utilisé contre la population civile». [Notes omises.]

[49] En quatrième lieu, l’appelant s’adresse au concept du risque raisonnable que l’on retrouve au Manuel, aux Lignes Directrices et dans l’Accord de Wassenaar. L’appelant se dit d’avis que même si la juge a reconnu l’importance de ce concept, elle a erré en lui imposant le fardeau de démontrer que les VBL seraient utilisés en violation du droit humanitaire. En raison de ce renversement du fardeau de la preuve, la juge a conclu à l’absence de preuve démontrant que les VBL avaient été utilisés en violation du droit humanitaire au Yémen. Conclusion déraisonnable, selon l’appelant, puisqu’il ne pouvait y avoir de doute que l’achat et l’exportation des VBL vers l’Arabie saoudite avaient pour but leur utilisation au Yémen, « où des violations du droit international humanitaire ont été commises à grande échelle » (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 50). Ce qui amène l’appelant à constater que le Canada encourageait l’utilisation des VBL au Yémen. Aux paragraphes 52 et 53 de son mémoire des faits et du droit, l’appelant s’explique dans les termes suivants :

52. Des inférences raisonnables devaient être tirées des faits énoncés au mémorandum. Sachant que l’Arabie saoudite a jusqu’à maintenant fait fi du droit international humanitaire dans ses interventions militaires au Yémen, et sachant que les VLB [sic] dont l’exportation a été autorisée seront utilisés au Yémen dans le cadre du conflit armé actuel, il est extrêmement probable que ces VLB [sic] servent dans la commission de violations du droit international humanitaire. Pourtant, cette question n’est aucunement abordée dans le mémorandum constituant l’entièreté du dossier de l’office fédéral. La notion de risque raisonnable est même exclue du passage sur le Yémen.

53. De plus, la preuve présentée en demande, non contredite en défense et totalement ignorée par la juge de première instance, montre que des VBL fabriqués au Canada ont été envoyés par l’Arabie saoudite à Najran, une ville à la frontière yéménite qui se trouve au cœur du conflit. Plutôt que de conduire une enquête ou d’opter en faveur du principe de précaution vu les conclusions très sévères du comité d’experts de l’ONU, l’intimé a préféré s’en remettre à l’engagement de la coalition dirigée par l’Arabie saoudite de respecter les règles du droit international humanitaire et des droits fondamentaux, règles

it made that commitment. In so doing, the respondent demonstrated wilful blindness, further tainting his decision. [Notes omitted.]

[50] Lastly, the appellant argues that, in view of the doctrine propounded by the Supreme Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), the reasonableness of a decision is based on transparency and intelligibility within the decision-making process.

[51] According to the appellant, it is impossible to determine, from the memorandum, the nature and extent of the review conducted by the officials responsible for human rights issues. The appellant also stated that the Global Affairs Canada division in charge of these issues, the “Human Rights and Indigenous Affairs Division” does not appear to have been consulted. The appellant also notes that, in rendering his decision, the Minister considered only the memorandum and no other documents. According to the appellant, the Minister could not have made an informed decision under the circumstances because he gave no consideration to the investigation methods and documents reviewed by the officials who were involved in the preparation of the memorandum. Consequently, the appellant is inviting us to conclude that the decision-making process lacks transparency given [TRANSLATION] “the weak factual basis the Minister had to decide whether to issue the permits” (appellant’s memorandum of fact and law, at paragraph 58).

[52] In my opinion, the appellant’s arguments cannot be accepted for the following reasons.

[53] My first comment is that there is no doubt that the Minister considered all relevant factors that he was required to consider according to the legislative framework, including those set out in the Handbook and the Guidelines. More specifically, as paragraphs 35 to 43 of my reasons make it clear, the Minister considered the following factors:

- Saudi Arabia is a key military partner for Canada in its region (paragraphs 9, 12 of the memorandum);

qu’elle ne respectait pas au moment même où elle a pris cet engagement. En cela, l’intimé a fait preuve d’aveuglement volontaire, ce qui viciait d’autant sa décision. [Notes omises.]

[50] Finalement, l’appelant avance qu’en raison de la décision de la Cour suprême dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), la mesure du caractère raisonnable d’une décision se retrouve dans la transparence et l’intelligibilité du processus décisionnel.

[51] Selon l’appelant, il est impossible, à la lumière du mémorandum, de connaître la nature et l’étendue de l’examen conduit par les fonctionnaires responsables des questions relatives aux droits de la personne. En outre, l’appelant nous indique que la division d’Affaires mondiales Canada chargée de ces questions, soit « Human Rights and Indigenous Affairs Division » ne semble pas avoir été consultée. L’appelant note de surcroît que le ministre, en rendant sa décision, n’a considéré que le mémorandum et aucun autre document. Selon l’appelant, le ministre n’a pu prendre une décision éclairée dans les circonstances puisqu’il n’a nullement considéré les méthodes d’enquêtes et les documents examinés par les fonctionnaires ayant participé à la rédaction du mémorandum. Par conséquent, l’appelant nous invite à conclure que le processus décisionnel manque de transparence vu « la maigre assise factuelle dont bénéficiait le ministre pour décider d’accorder ou non les licences » (mémoire des faits et du droit de l’appelant, au paragraphe 58).

[52] À mon avis, les arguments de l’appelant ne peuvent réussir pour les motifs suivants.

[53] Ma première remarque est qu’il ne peut faire de doute que le ministre a considéré tous les facteurs pertinents qu’il lui incombait de considérer selon le cadre législatif, dont ceux énoncés au Manuel et aux Lignes Directrices. Plus particulièrement, comme le font ressortir les paragraphes 35 à 43 de mes motifs, le ministre a considéré les facteurs suivants :

- L’Arabie saoudite est un partenaire militaire clé pour le Canada dans sa région (paragraphes 9, 12 du mémorandum);

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • The importance of trade relations between Canada and Saudi Arabia (paragraphs 9, 12); • The absence of sanctions against Saudi Arabia (Annex A, page 8); • Canada’s concerns about human rights (paragraphs 10, 15); • The defence relationship between Canada and Saudi Arabia (paragraph 11); • The importance of exports to the Canadian military industry (paragraphs 12–13); • Saudi Arabia’s involvement in the conflict in Yemen (paragraphs 17–18); • The fact that, since 1993, more than 2900 LAVs have been exported to Saudi Arabia (paragraphs 15–16). | <ul style="list-style-type: none"> • L’importance des relations commerciales entre le Canada et l’Arabie saoudite (paragraphes 9, 12); • L’absence de sanctions contre l’Arabie saoudite (Annexe A, page 8); • Les préoccupations du Canada relativement aux droits des personnes (paragraphes 10, 15); • La relation en matière de défense entre le Canada et l’Arabie saoudite (paragraphe 11); • L’importance des exportations pour l’industrie militaire canadienne (paragraphes 12 et 13); • L’implication de l’Arabie saoudite dans le conflit au Yémen (paragraphes 17 et 18); • Le fait que, depuis 1993, plus de 2900 VBL ont déjà été exportés vers l’Arabie saoudite (paragraphes 15 et 16). |
|---|--|

[54] The Minister considered not only economic and trade factors, but also humanitarian law and human rights issues. In my opinion, a reading of paragraphs 15 to 18 of the memorandum leaves no doubt about this subject. It is thus appropriate to reproduce paragraph 54 of the Judge’s reasons, which reads as follows:

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 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. [Emphasis added.]

[54] Non seulement le ministre a-t-il considéré les facteurs économiques et commerciaux, mais il a considéré les questions de droit humanitaire et de droits de la personne. Une lecture des paragraphes 15 à 18 du mémorandum ne laisse, à mon avis, aucun doute à ce sujet. Dans ce sens, il vaut la peine de reproduire le paragraphe 54 des motifs de la juge qui se lit comme suit :

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 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. [Mon soulignement.]

[55] In my view, there is no doubt that the factors listed in the Handbook, which are essentially the same as those in the Guidelines, were considered in the memorandum submitted to the Minister. More specifically, the memorandum discusses in detail the human rights issue involving Saudi Arabia and raises the question whether there is a reasonable risk that the LAVs will be used to commit human rights violations in Saudi Arabia or Yemen (memorandum, at paragraph 15).

[56] The appellant, citing a Supreme Court case, *Baker*, submits that the Minister had to give significant, if not decisive, weight to humanitarian considerations and is asking us to reach a different conclusion than that of the Minister. In my opinion, the appellant's argument is unsound. At paragraphs 37 and 38 of its decision in *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 1, [2002] 1 S.C.R. 3 (*Suresh*), the Supreme Court made the following comments:

The passages in *Baker* referring to the “weight” of particular factors (see paras. 68 and 73–75) must be read in this context. It is the Minister who was obliged to give proper weight to the relevant factors and none other. *Baker* does not authorize courts reviewing decisions on the discretionary end of the spectrum to engage in a new weighing process, but draws on an established line of cases concerning the failure of ministerial delegates to consider and weigh implied limitations and/or patently relevant factors

This standard appropriately reflects the different obligations of Parliament, the Minister and the reviewing court. Parliament's task is to establish the criteria and procedures governing deportation, within the limits of the Constitution. The Minister's task is to make a decision that conforms to Parliament's criteria and procedures as well as the Constitution. The court's task, if called upon to review the Minister's decision, is to determine whether the Minister has exercised her decision-making power within the constraints imposed by Parliament's legislation and the Constitution. If the Minister has considered the appropriate factors in conformity with these constraints, the court must uphold his decision. It cannot set it aside even if it would have weighed the factors differently and

[55] À mon avis, il est incontestable que les facteurs énumérés dans le Manuel, facteurs qui reprennent, à toutes fins pratiques, les facteurs mentionnés dans les Lignes Directrices, ont été considérés dans le memorandum soumis au ministre. Plus particulièrement, le memorandum discute de façon détaillée la question des droits de la personne impliquant l'Arabie saoudite et l'on y pose la question de savoir s'il existe un risque raisonnable que les VBL soient utilisés pour commettre des violations des droits de la personne en Arabie saoudite ou au Yémen (mémoire, au paragraphe 15).

[56] L'appelant, s'appuyant sur la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Baker*, soumet que le ministre devait donner un poids important, sinon déterminant, aux considérations humanitaires et nous invite à tirer une conclusion différente de celle du ministre. À mon avis, la proposition de l'appelant est erronée. Aux paragraphes 37 et 38 de sa décision dans l'arrêt *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, [2002] 1 R.C.S. 3 (*Suresh*), la Cour suprême s'exprimait comme suit :

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter les passages de *Baker* où il est question de l'« importance accordée » à certains facteurs (par. 68 et 73–75). Il n'incombait à personne d'autre qu'au ministre d'accorder l'importance voulue aux facteurs pertinents. Cet arrêt n'a pas pour effet d'autoriser les tribunaux siégeant en révision de décisions de nature discrétionnaire à utiliser un nouveau processus d'évaluation, mais il repose plutôt sur une jurisprudence établie concernant l'omission d'un délégué du ministre de prendre en considération et d'évaluer des restrictions tacites ou des facteurs manifestement pertinents [...]

Cette norme tient dûment compte des diverses obligations du Parlement, du ministre et du tribunal de révision. Le Parlement a pour tâche d'établir, conformément aux limites fixées par la Constitution, les critères et procédures applicables en matière d'expulsion. Le ministre doit rendre une décision conforme à la fois à la Constitution et aux critères et procédures établis par le Parlement. Enfin, le rôle du tribunal appelé à contrôler la décision du ministre consiste à déterminer si celui-ci a exercé son pouvoir discrétionnaire conformément aux limites imposées par les lois du Parlement et la Constitution. Si le ministre a tenu compte des facteurs pertinents et respecté ces limites, le tribunal doit confirmer sa décision. Il ne peut l'annuler, même s'il aurait évalué les facteurs

arrived at a different conclusion. [Emphasis added; notes omitted.]

[57] In my view, the reading of *Baker* the appellant is advancing is inconsistent with the Supreme Court's reading of that case in *Suresh*, where the Court clearly stated that it is for the Minister, and not the courts, to determine the significance of the factors to be considered. Recently, in *Agraira*, the Supreme Court reiterated the same remarks (*Agraira*, at paragraph 91).

[58] In that perspective, it is important to note that section 7 of the EIPA, which gives the Minister a discretion as to whether or not to issue a permit, imposes no order of priority on the factors to be considered. More specifically, subsection 7(1.01) provides that the Minister may consider any factor he considers relevant to the objective of the EIPA as well as the two factors set out in paragraphs 7(1.01)(a) and (b).

[59] It is also important to note that the factors set out in the Handbook and the Guidelines are simply elements that the Minister must consider in deciding whether to issue a permit. I am of the opinion that, contrary to the appellant's arguments, the Guidelines are not of a binding nature and cannot be considered as legal requirements where non-compliance would taint the Minister's decision (*Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, (1982), 137 D.L.R. (3d) 558), at pages 6 and 7; *Agraira*, at paragraph 60; *Kanthasamy*, at paragraph 32; *Canadian Assn. of Regulated Importers v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 247, (1994), 164 N.R. 342 (C.A.), at pages 8–9).

[60] Furthermore, considering the wording of the EIPA, I am of the opinion that the Court must show great restraint when called upon to review a decision by the Minister as to whether or not to issue export permits, such as in this case. As I have already stated, in *Suresh* and *Agraira*, the Supreme Court propounded an unambiguous doctrine: the courts have absolutely no power to question the Minister's evaluation process as long as the Minister has considered all the relevant factors with

différemment et serait arrivé à une autre conclusion. [Mon soulignement; notes omises.]

[57] À mon avis, l'interprétation de l'arrêt *Baker* que nous propose l'appellant n'est pas en accord avec l'interprétation de cet arrêt par la Cour suprême dans l'arrêt *Suresh*, où la Cour indique clairement qu'il appartient au ministre, et non aux tribunaux, de déterminer l'importance des facteurs sous considération. Récemment, dans sa décision dans l'arrêt *Agraira*, la Cour suprême réitérait ces mêmes propos (*Agraira*, au paragraphe 91).

[58] Dans cette perspective, il est important de souligner que l'article 7 de la LLEI, qui confère au ministre son pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non une licence, n'impose aucune hiérarchie en ce qui a trait aux facteurs devant être considérés. Plus particulièrement, le paragraphe 7(1.01) énonce que le ministre peut considérer tout facteur qu'il juge pertinent eu égard à l'objet de la LLEI et en outre, les deux facteurs énoncés aux alinéas 7(1.01)a) et b).

[59] Il est aussi important de souligner que les facteurs énoncés au Manuel et aux Lignes Directrices ne constituent que des sujets devant être considérés par le ministre en décidant si oui ou non il doit accorder une licence. Je suis d'avis que, contrairement à ce que prétend l'appellant, les Lignes Directrices ne sont pas de nature contraignante et ne peuvent être considérées comme des exigences légales dont le non-respect entacherait la validité de la décision du ministre (*Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 6 et 7); *Agraira*, au paragraphe 60; *Kanthasamy*, au paragraphe 32; *Assoc. canadienne des importateurs réglementés c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 247 (C.A.), aux pages 8 et 9).

[60] En outre, compte tenu du libellé de la LLEI, je suis d'avis que la Cour doit exercer une grande retenue lorsqu'elle est appelée à réviser une décision du ministre, à savoir s'il doit ou non accorder des licences d'exportation telles que celles demandées en l'instance. Comme je l'ai déjà indiqué, la Cour suprême dans les arrêts *Suresh* et *Agraira* a émis une directive sans équivoque à l'effet que les tribunaux ne sont nullement autorisés à s'ingérer dans le processus d'évaluation conduit par le

regard to the applicable legislation and its objectives. Therefore, it is not for the Court to determine the weight that should be given to one factor or another, but rather to ensure that the necessary factors have, indeed, been considered. Furthermore, considering that issues relating to the conduct of international relations and decisions about Canada's defence and economic interests are the prerogative of the federal cabinet, the courts must act with great caution and restraint with respect to these issues (*Canada (Prime Minister) v. Khadr*, 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, at paragraphs 37 and 38).

[61] Consequently, in the absence of a challenge based on the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which is not the case here, neither the Federal Court nor this Court can intervene by reviewing a discretionary decision such as this, unless it “was made arbitrarily or in bad faith, cannot be supported on the evidence, or the Minister failed to consider the appropriate factors” (*Suresh*, at paragraph 29). The appellant is in no way suggesting that the Minister acted in bad faith and, as I discussed it, the Minister, in my opinion, considered all the factors relevant to the evidence before him.

[62] I must make one additional comment. At paragraph 76 of her reasons, which I reproduced at paragraph 31 of my reasons, the Judge states that her role “is not to pass moral judgment on the Minister's decision to issue the export permits but only to verify the legality of such a decision. Of course, his broad discretion would have allowed him to deny the permits.” In other words, if I properly understand the scope of the Judge's comments, the question before her was not whether the Minister should have refused to issue the permits on the basis of moral or humanitarian considerations. In her opinion, although such considerations would have allowed the Minister to refuse to issue the permits, the statutory regime allowed him to find otherwise. As the Judge emphasizes at paragraph 50 of her reasons, section 7 of the EIPA “is subject to no express or implied limitation [at the Minister's discretion], 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

ministre dans la mesure où le ministre a considéré tous les facteurs pertinents eu égard à la législation applicable et à ses objets. Il ne s'agit donc pas pour la Cour de déterminer le poids devant être accordé à un facteur ou à un autre, mais plutôt de s'assurer que les facteurs qui devaient être considérés l'ont été. En outre, considérant que les questions portant sur la conduite des relations internationales et les décisions relatives aux intérêts du Canada en matière de défense et d'économie sont de l'apanage du cabinet fédéral, les tribunaux doivent agir avec beaucoup de prudence et de retenue à l'égard de ces questions (*Canada (Premier ministre) c. Khadr*, 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44, aux paragraphes 37 et 38).

[61] Par conséquent, en l'absence d'une contestation fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, ni la Cour fédérale ni notre Cour ne peuvent intervenir en révisant une décision discrétionnaire telle que la présente décision, sauf si elle a « été prise arbitrairement ou de mauvaise foi, qu'elle n'est pas étayée par la preuve ou que [le] ministre a omis de tenir compte des facteurs pertinents » (*Suresh*, au paragraphe 29). L'appelant ne prétend nullement que le ministre a agi de mauvaise foi et, tel que je l'ai discuté, le ministre a selon moi pris compte de tous les facteurs pertinents au regard de la preuve devant lui.

[62] Une remarque additionnelle s'impose. Au paragraphe 76 de ses motifs, que j'ai reproduit au paragraphe 31 de mes motifs, la juge indique que son rôle « 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. » En d'autres mots, si je comprends bien la portée des propos de la juge, la question devant elle n'était pas de savoir si en raison de considérations morales ou humanitaires le ministre aurait dû refuser l'approbation des licences. Selon elle, bien que de telles considérations auraient permis au ministre de refuser d'accorder les licences, le régime législatif lui permettait de conclure autrement. Comme la juge le souligne au paragraphe 50 de ses motifs, l'article 7 de la LLEI « ne prévoit aucune limite expresse ou implicite [à la discrétion du ministre], autre que le devoir d'être exercé de bonne foi, conformément aux principes

placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose.”

[63] Before concluding on this question, I must address the appellant’s argument that the Minister’s decision lacked transparency because the Minister considered only the memorandum to render his decision. More specifically, the appellant submits that the Minister could not render an informed decision in the case without having considered all the documents and analyses on which the memorandum was based. In my opinion, the appellant’s argument is also without merit.

[64] We must remember that the statutory regime in force does not impose upon the Minister any methodology with respect to the decision that he must make. In other words, all that the statutory regime requires the Minister to do is consider all the factors appropriate to the application to export LAVs to Saudi Arabia. The case law is clear: the Minister could, if he so wished, base his decision solely on the recommendation of public servants with expertise and experience in the matter (*Att. Gen. of Can. v. Inuit Tapirisat et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, (1980), 115 D.L.R. (3d) 1, at page 763; *Cyanamid Canada Inc. v. Canada (Minister of Health and Welfare)* (1992), 45 C.P.R. (3d) 390, 148 N.R. 147 (F.C.A.), at paragraph 21; *Waycobah First Nation v. Canada (Attorney General)*, 2011 FCA 191, 421 N.R. 193, at paragraphs 30–33). It goes without saying that the Minister could, if he so wished, ask public servants to send him all the documents that were used to create the memorandum. In this case, it seems that the Minister did not think it necessary to make this request, and he made his decision solely on the basis of the memorandum that had been submitted to him.

[65] In my opinion, whether the Minister should have considered something other than the memorandum is a question that we do not need to answer. The Minister’s responsibility under the statutory regime was to consider all the factors appropriate to the issuance of permits and, in my opinion, the Minister considered all these factors. The appellant submits that a more informed decision called for the consideration of documents other than the memorandum. Perhaps the answer to this question

de justice naturelle et en tenant compte des considérations pertinentes ».

[63] Avant de conclure sur cette question, il m’incombe de répondre à l’argument de l’appelant selon lequel la décision du ministre manquait de transparence parce que le ministre n’a considéré que le mémorandum pour rendre sa décision. Plus particulièrement, l’appelant prétend que le ministre ne pouvait rendre une décision éclairée en l’instance sans avoir considéré tous les documents et analyses sur lesquels était fondé le mémorandum. À mon avis, cet argument de l’appelant est aussi sans fondement.

[64] Il est bon de rappeler que le régime législatif en place n’impose au ministre aucune méthodologie relativement à la décision qu’il doit prendre. En d’autres mots, tout ce que le régime législatif impose au ministre est de considérer tous les facteurs pertinents à la demande d’exportation des VBL vers l’Arabie saoudite. La jurisprudence est claire que le ministre pouvait, s’il le voulait, fonder sa décision uniquement sur la recommandation des fonctionnaires ayant l’expertise et l’expérience en la matière (*Proc. Gén. du Can. c. Inuit Tapirisat et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 763; *Cyanamid Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1992] A.C.F. n° 950 (QL) (C.A.), au paragraphe 21; *Première Nation Waycobah c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 191, aux paragraphes 30 à 33). Il va sans dire que le ministre pouvait, s’il le voulait, demander aux fonctionnaires de lui faire parvenir tous les documents ayant servi à la confection du mémorandum. En l’instance, il appert que le ministre n’a pas cru nécessaire de faire cette demande, et il a rendu sa décision uniquement sur la base du mémorandum qui lui a été soumis.

[65] À mon avis, à savoir si le ministre aurait dû considérer autre chose que le mémorandum est une question à laquelle nous n’avons pas besoin de répondre. La responsabilité du ministre en fonction du régime législatif était de considérer tous les facteurs pertinents à l’octroi des licences et, à mon avis, le ministre a considéré tous ces facteurs. L’appelant prétend qu’une décision plus éclairée nécessitait la considération de documents autres que le mémorandum. Peut-être faut-il répondre à cette

should be in the affirmative, but, considering the legislation in force, it is up to the Minister to decide whether to consider the memorandum only, or any other document that he thinks it necessary to consider in the circumstances.

[66] There can be no doubt that the appellant disagrees with the Minister's decision to issue permits to export to Saudi Arabia. In his opinion, the evidence shows that LAVs will certainly be used for purposes constituting a human rights violation in Saudi Arabia and Yemen. This conclusion stems from his assessment of the evidence. Unfortunately for the appellant, Parliament gave the Minister the task of weighing of the evidence for the purpose of issuing or refusing to issue export permits. Insofar as the Minister considered all the appropriate factors mandated by the statutory regime, he could decide whether or not to issue export permits. The Court is not required to ask, because that is not its role, whether the Minister's decision is the correct one under the circumstances. The Court has only to ask whether the Minister considered all the appropriate factors. In the affirmative, the Court cannot interfere in the decision-making process—with the exception made, of course, for cases in which matters of procedural fairness are at issue. The Minister could, despite the reasonable risk that the exported equipment will be used against a civilian population, decide to issue permits because, in his opinion, exporting LAVs was in Canada's interest in compliance with the EIPA.

[67] I must make one final comment concerning the exercise of the Minister's discretion to issue permits. The appellant submits that the Minister also erred because he did not take into account his obligations with respect to the GCA. In other words, according to the appellant, the Minister disregarded the interpretative value of the GCA. More specifically, the appellant states that the Minister did not offer any analysis concerning his obligations under the Geneva Conventions, which were incorporated in Canada via the GCA. According to the appellant, Canada's international commitments reflect the commitment made to Canadians that, citing the text of a press release dated September 10, 1996:

question par l'affirmative, mais considérant la législation en vigueur, c'est au ministre que revenait la décision de considérer soit uniquement le mémorandum, ou tout autre document qu'il jugeait nécessaire de considérer dans les circonstances.

[66] Il ne peut faire de doute que l'appellant est en désaccord avec la décision du ministre d'accorder les licences d'exportation vers l'Arabie saoudite. Selon lui, la preuve démontre que les VBL seront sans doute utilisés à des fins constituant une violation des droits de la personne en Arabie saoudite et au Yémen. Cette conclusion résulte de son appréciation de la preuve. Malheureusement pour l'appellant, l'appréciation de la preuve aux fins d'accorder ou non des licences d'exportation a été confiée au ministre par le Parlement. Dans la mesure où le ministre a considéré tous les facteurs pertinents dictés par le régime législatif, il pouvait accorder ou non les licences d'exportation. La Cour n'a pas à se demander, puisque ce n'est pas son rôle, si la décision du ministre est la décision correcte dans les circonstances. La Cour n'a qu'à se demander si le ministre a considéré tous les facteurs pertinents. Si oui, la Cour ne peut s'ingérer dans le processus décisionnel — exception faite, bien sûr, des cas où des questions d'équité procédurale sont en jeu. Le ministre pouvait, nonobstant le risque raisonnable que le matériel exporté soit utilisé contre une population civile, décider d'accorder les licences parce que, selon lui, l'exportation des VBL était dans l'intérêt du Canada conformément à la LLEI.

[67] Un dernier commentaire concernant l'exercice de la discrétion du ministre d'accorder les licences est nécessaire. L'appellant prétend que le ministre a erré, en outre, parce qu'il n'a pas tenu compte de ses obligations résultant de la LCG. En d'autres mots, selon l'appellant, le ministre a fait fi de la valeur interprétative de la LCG. Plus particulièrement, l'appellant affirme que le ministre n'a offert aucune analyse concernant les obligations lui incombant en vertu des conventions de Genève qui furent incorporées au Canada via la LCG. Selon l'appellant, les engagements internationaux du Canada reflètent l'engagement pris envers les Canadiens que, citant le texte d'un communiqué de presse du 10 septembre 1996 :

[TRANSLATION] ... the government will no longer issue permits to export military equipment to countries where the government has seriously and repeatedly violated the rights of citizens, unless it can show that there is no reasonable risk that the military equipment will be used against the civilian population.

(appellant's memorandum of fact and law, at paragraph 31 referring to the appeal book, Vol. 1, page 118).

[68] The appellant's position is incorrect. In my opinion, in exercising his discretion under section 7 of the EIPA, the Minister considered the factors pertaining to humanitarian law and, more specifically, he considered the conflict in Yemen and wondered about the potential human rights violations in this country. Consequently, I cannot accept the appellant's suggestion that the Minister did not consider questions concerning compliance with humanitarian law and respect for human rights, which are inherent to the Geneva Conventions.

[69] It is clear that the appellant's position regarding permits issued by the Minister is one that reflects the first paragraph of his memorandum of fact and law, where he states: [TRANSLATION] "choosing the economy and business over the protection of innocent lives is not only unreasonable but also inhuman". In his opinion, in exercising his discretion, the Minister should consider only the potential impact on human lives resulting from the export of military weapons. As I tried to explain above, the statutory regime is not consistent with the appellant's view, because it is up to the Minister to decide, after considering all the appropriate factors, whether one or more permits must be issued. It goes without saying that there could be political consequences or repercussions stemming from the Minister's decision to issue permits, but there can be no doubt that the controversy that might ensue is outside this Court's jurisdiction.

[70] For these reasons, it is my view that the Minister did not exercise his discretion in an unreasonable manner and, consequently, the judge was correct in finding

[...] le gouvernement n'émettra plus de licence d'exportation d'équipement militaire à destination de pays où les droits des citoyens font l'objet de violations sérieuses et répétées de la part du gouvernement; à moins qu'il ne puisse démontrer qu'il n'y a aucun risque raisonnable que l'équipement militaire soit utilisé contre la population civile.

(mémoire des faits et du droit de l'appelant, au paragraphe 31 référant au dossier d'appel, vol. 1, page 118).

[68] La position de l'appelant est erronée. À mon avis, dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 7 de la LLEI, le ministre a considéré les facteurs portant sur le droit humanitaire et plus particulièrement, il a considéré le conflit au Yémen et s'est interrogé sur les violations possibles des droits de la personne dans ce pays. Par conséquent, je ne peux accepter la proposition de l'appelant voulant que le ministre ne se soit pas penché sur les questions liées au respect du droit humanitaire et des droits de la personne qui sous-tendent les conventions de Genève.

[69] Il est évident que la position de l'appelant en ce qui a trait aux licences accordées par le ministre est celle que reflète le premier paragraphe de son mémoire des faits et du droit où il énonce : « [f]aire le choix de l'économie et du commerce plutôt que celui de la protection de vies innocentes, c'est non seulement déraisonnable, c'est inhumain ». À son avis, dans l'exercice de sa discrétion, le ministre ne devrait que considérer les impacts possibles sur les vies humaines résultant de l'exportation d'armes militaires. Comme j'ai tenté de l'expliquer plus haut, le régime législatif n'est pas en accord avec la vision de l'appelant puisque c'est au ministre de décider, après considération de tous les facteurs pertinents, si une ou plusieurs licences doivent être accordées. Il va sans dire qu'il pourrait y avoir des conséquences ou répercussions politiques résultant de la décision du ministre d'accorder les licences mais il ne peut faire de doute que le débat qui pourrait s'ensuivre n'est pas du ressort de notre Cour.

[70] Pour ces motifs, je suis d'avis que le ministre n'a pas exercé sa discrétion de manière déraisonnable et, par conséquent, la juge avait raison de conclure comme elle

as she did. As I indicated in paragraph 3 of my reasons, I fully concur with the reasons given by the Judge to support her conclusion.

- (ii) Did the Judge err by refusing to consider the appellant's argument that the Minister had a closed mind when he made his decision?

[71] The appellant submits that the Judge was wrong to find that he could not mention the fact that the Minister had found in favour of exporting LAVs even before rendering his decision. According to the appellant, the duties of impartiality and procedural fairness apply in the case even if the Minister's decision had a political component.

[72] In my opinion, there is no merit to this argument. Even supposing that the appellant correctly submits that the Minister had been predisposed toward issuing the requested permits, the issue that the Federal Court had to resolve was whether the Minister had considered all the factors appropriate to the export of LAVs to Saudi Arabia, and particularly the fact that LAVs could be used for purposes that constitute violations of human rights and humanitarian law.

[73] Insofar as the Minister considered that which he had to consider under the applicable statutory regime, which in my opinion is the case here, the question of impartiality and procedural fairness has no relevance unless the Minister's decision is based on irrelevant considerations or his bad faith. Consequently, we do not have to decide, in this case, whether the Judge erred when she refused to consider the appellant's argument that the Minister had a closed mind when he made his decision. In my opinion, insofar as the Minister's actions are compliant with the statutory regime in force, namely that all the appropriate factors were taken into account, his decision satisfies the test of legality.

l'a fait. Comme je l'ai indiqué au paragraphe 3 de mes motifs, je souscris entièrement aux motifs énoncés par la juge au soutien de sa conclusion.

- ii) La juge a-t-elle erré en refusant de considérer l'argument de l'appelant selon lequel le ministre avait l'esprit fermé au moment de prendre sa décision?

[71] L'appelant soutient que la juge s'est trompée en concluant qu'il ne pouvait soulever le fait que le ministre avait conclu en faveur de l'exportation des VBL avant même de rendre sa décision. Selon l'appelant, les obligations d'impartialité et d'équité procédurale s'appliquaient en l'instance même si la décision du ministre avait une composante politique.

[72] À mon avis, cet argument n'a aucun mérite. Même en acceptant que l'appelant soit justifié de prétendre que le ministre était prédisposé quant à l'octroi des licences demandées, la question que devait résoudre la Cour fédérale était celle à savoir si le ministre a considéré tous les facteurs pertinents à l'exportation des VBL vers l'Arabie saoudite, et notamment le fait que les VBL pourraient être utilisés à des fins constituant des violations des droits de la personne et du droit humanitaire.

[73] Dans la mesure où le ministre a considéré ce qu'il devait considérer en raison du régime législatif applicable, ce qui à mon avis est le cas en l'espèce, la question d'impartialité et d'équité procédurale n'est d'aucune pertinence à moins que la décision prise par le ministre résulte de considérations non pertinentes ou de sa mauvaise foi. Par conséquent, il ne nous est pas nécessaire de déterminer, en l'espèce, si la juge a commis une erreur en refusant de considérer l'argument de l'appelant à l'effet que le ministre avait l'esprit fermé au moment de prendre sa décision. À mon avis, dans la mesure où les agissements du ministre sont en accord avec le régime législatif en place, à savoir de considérer tous les facteurs pertinents, sa décision rencontre le test de la légalité.

(iii) Did the Judge err when she rejected the appellant's arguments based on Common Article 1 of the Conventions?

[74] The appellant presents several arguments based on the GCA, a law that [TRANSLATION] “is binding on Canada and prevents it from exporting weapons when they are likely to be used in violation of international humanitarian law” (appellant's memorandum of fact and law, at paragraph 65). More specifically, the appellant submits that the Minister's decision contravenes Common Article 1 of the Geneva Conventions, reproduced above at paragraph 19 of my reasons, incorporated into Canadian law by the GCA, and according to which the signatory countries “undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances.”

[75] The appellant submits that the Judge committed three errors, including having ruled that he did not have the appropriate standing to complain of a violation of the Geneva Conventions, even if they were incorporated into Canadian law.

[76] According to the appellant, given the rule of law and the fact that he is seeking only the enforcement of a Canadian law, the Judge should have intervened because the Minister's decision to issue permits contravenes the GCA and, as a result, the Minister's decision [TRANSLATION] “was not within the possible outcomes within the meaning of *Dunsmuir*” (appellant's memorandum of fact and law, at paragraph 68).

[77] Since it is my view that the Judge correctly ruled that the appellant did not have the standing necessary to raise a violation of the Geneva Conventions, we will not have to linger over the appellant's other arguments concerning this issue.

[78] In my view, only the states that have signed the Geneva Conventions can raise a violation of those instruments and, more specifically, a violation of Common Article 1. The language of Common Article 1 leaves no doubt about this subject. The Geneva Conventions provide the contracting parties with the right, and may I say, the duty to “ensure respect for the present Convention in all circumstances” (Common Article 1 of

iii) La juge a-t-elle erré en rejetant les arguments de l'appelant fondés sur l'article premier commun des Conventions?

[74] L'appelant avance plusieurs arguments fondés sur la LCG, loi qui « lie le Canada et l'empêche d'exporter des armes lorsqu'elles sont susceptibles d'être utilisées en violation du droit international humanitaire » (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au paragraphe 65). Plus particulièrement, l'appelant soumet que la décision du ministre contrevient à l'article premier commun des conventions de Genève, reproduit ci-haut au paragraphe 19 de mes motifs, incorporé en droit canadien par la LCG, et selon lequel les pays signataires « s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. »

[75] L'appelant prétend que la juge a commis trois erreurs, dont celle d'avoir conclu qu'il n'avait pas l'intérêt voulu pour se plaindre d'une violation des conventions de Genève, même si celles-ci ont été incorporées en droit canadien.

[76] Selon l'appelant, en raison de la primauté du droit et du fait qu'il ne recherche que l'application d'une loi canadienne, la juge aurait dû intervenir parce que la décision du ministre d'octroyer les licences contrevient à la LCG et, par conséquent, la décision du ministre « ne faisait pas partie des issues possibles au sens de *Dunsmuir* » (mémoire des faits et du droit de l'appelant, au paragraphe 68).

[77] Puisque je suis d'avis que la juge avait raison de conclure que l'appelant n'avait pas l'intérêt nécessaire pour soulever une violation des conventions de Genève, il ne sera pas nécessaire de s'attarder aux autres arguments de l'appelant sur cette question.

[78] À mon avis, seuls les États signataires des conventions de Genève peuvent se plaindre d'une violation des conventions et plus particulièrement d'une violation de l'article premier commun. Une lecture du texte de l'article premier commun ne laisse aucun doute à ce sujet. C'est aux parties contractantes que les conventions de Genève confient le droit, et puis-je dire, la responsabilité de « faire respecter la présente Convention en toutes

the Conventions). Consequently, individuals like the appellant are not at liberty to raise violations of the Geneva Conventions and demand their enforcement before the courts. Clearly, any individual can raise these questions as part of political and democratic debates and ask their government to take action. However, an individual cannot do so, as the appellant is trying to do, through an application for judicial review of the Minister's decision to issue permits under the EIPA as I explained above.

[79] In this respect, I fully concur with the comments of the respondent's expert, Professor Schmitt, which are found at paragraphs 20 to 22 of his affidavit dated June 29, 2016, where he opines that a violation of the Geneva Conventions by a signatory state constitutes an "internationally wrongful act" with respect to states not responsible for the violation. Moreover, according to Professor Schmitt, a violation in no way gives rise to a remedy to individuals affected by the violation.

[80] In other words, the individuals or persons affected by the violation cannot seek any remedy against the state responsible for violating the Geneva Conventions. That is the sole right of a signatory state that is not responsible for the violation. Consequently, according to Professor Schmitt, an individual such as the appellant in this case cannot raise a conventions violation before the courts. Author Kate Parlett shares this conclusion in her work entitled *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011. More specifically, on page 182 of her work, under the heading *The Individual in International Humanitarian Law*, the author states the following, under the title *The 1949 Geneva Convention*:

The substantive provisions of the four Geneva Conventions generally express the protection of individuals as protective obligations on state parties to a conflict, rather than as specific rights conferred directly on individuals. Common Article 1 of each of the Geneva Conventions states that the High Contracting Parties "undertake to respect and to ensure respect for the present

circumstances» (article premier commun des conventions). Par conséquent, il n'est pas loisible à des individus comme l'appelant de soulever des violations aux conventions de Genève et d'en demander le respect devant les tribunaux. Évidemment, tout individu peut soulever ces questions dans le cadre de débats politiques et démocratiques et demander à son gouvernement d'agir. Cependant, il n'est pas possible pour un individu de le faire, comme l'appelant tente de le faire, par voie de demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision du ministre d'octroyer des licences sous le régime de la LLEI que j'ai décrit plus haut.

[79] À cet égard, je souscris entièrement aux propos de l'expert de l'intimée, le professeur Schmitt, que l'on retrouve aux paragraphes 20 à 22 de son affidavit en date du 29 juin 2016 où il se dit d'avis qu'une violation des conventions de Genève par un État signataire constitue un « *internationally wrongful act* » à l'égard des États non responsables de la violation. Par ailleurs, selon le professeur Schmitt, la violation ne donne aucunement ouverture à un recours par des individus affectés par la violation.

[80] Autrement dit, les individus ou personnes affectées par la violation ne peuvent exercer aucun recours contre l'État responsable de la violation des conventions de Genève. Ce droit appartient uniquement à un État signataire non responsable. Par conséquent, selon le professeur Schmitt, un individu tel l'appelant en l'instance ne peut soulever devant les tribunaux une violation des conventions. Cette conclusion est partagée par l'auteure Kate Parlett dans son ouvrage *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Plus particulièrement, à la page 182 de son ouvrage, sous la rubrique *The Individual in International Humanitarian Law*, l'auteure énonce ce qui suit, sous le titre *The 1949 Geneva Convention* :

The substantive provisions of the four Geneva Conventions generally express the protection of individuals as protective obligations on state parties to a conflict, rather than as specific rights conferred directly on individuals. Common Article 1 of each of the Geneva Conventions states that the High Contracting Parties "undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all

Convention in all circumstances”. Additionally, the first and second Geneva Conventions provide that “[e]ach Party to the conflict ... shall ensure the detailed execution” of the provisions of those conventions. The provisions relating to execution in all four conventions refer exclusively to obligations incumbent upon states.

The vast majority of the provisions of the conventions which provide for the protection of various categories of individuals are expressed in terms which indicate that obligations are imposed on states parties to a conflict, rather than rights directly conferred on the relevant individuals.

[81] Consequently, as the Judge ruled, the appellant does not have the appropriate standing to raise a violation of Common Article 1 of the Geneva Conventions, even if it has been incorporated into domestic law.

3. *Proof of international law through expertise*

[82] Before concluding, I would like to comment on the use of experts to prove international law. I think it is useful to remark, without ruling on the question since the parties have not submitted any argument to this effect, that, in my opinion, the parties do not need to file experts’ reports to prove international law, because the Court can take judicial notice of said law.

[83] In *The Ship “North” v. The King (The)* (1906), 37 S.C.R. 385, 26 C.L.T. 380, one of the questions the Supreme Court of Canada had to decide was whether the Court could take judicial notice of the doctrine of the right to hot pursuit and whether to interpret the relevant legislation in the light of this doctrine. That was an admiralty case about a foreign vessel that had violated Canadian laws on fisheries within the three nautical miles that were, at that time, the territorial limit of Canada and about the right to pursue and seize it on the high seas.

[84] One of the appellant’s arguments before the Supreme Court was that the admiralty judge, sitting in first instance, had taken judicial notice of the doctrine of hot pursuit and had therefore erred. Justice Davies, with

circumstances”. Additionally, the first and second Geneva Conventions provide that “[e]ach Party to the conflict ... shall ensure the detailed execution” of the provisions of those conventions. The provisions relating to execution in all four conventions refer exclusively to obligations incumbent upon states.

The vast majority of the provisions of the conventions which provide for the protection of various categories of individuals are expressed in terms which indicate that obligations are imposed on states parties to a conflict, rather than rights directly conferred on the relevant individuals.

[81] Par conséquent, comme l’a conclu la juge, l’appelant n’a pas l’intérêt voulu pour soulever la violation de l’article premier commun des conventions de Genève, même si ce dernier était incorporé en droit interne.

3. *La preuve du droit international par expertise*

[82] Avant de conclure, j’aimerais faire un commentaire concernant l’utilisation d’experts pour prouver le droit international. Il m’apparaît utile d’indiquer, sans décider la question puisque les parties n’ont soumis aucun argument à cet effet, qu’à mon avis il n’est pas nécessaire pour les parties de déposer des rapports d’expertises pour faire la preuve du droit international puisque la Cour peut prendre connaissance judiciaire de ce droit.

[83] Dans l’arrêt *The Ship “North” v. The King (The)* (1906), 37 R.C.S. 385, l’une des questions devant être décidées par la Cour suprême du Canada était celle de savoir si la Cour pouvait prendre connaissance judiciaire de la doctrine du droit de poursuite immédiate (*hot pursuit*) et d’interpréter la législation pertinente à la lumière de cette doctrine. Il s’agissait d’une affaire de droit maritime concernant un navire étranger ayant violé les lois canadiennes sur les pêcheries à l’intérieur des trois-milles-marins constituant, à cette époque, la limite territoriale du Canada et le droit de le poursuivre et de le saisir en haute-mer.

[84] L’un des arguments de l’appelant devant la Cour suprême était à l’effet que le juge d’amirauté, siégeant en première instance, avait pris connaissance judiciaire de la doctrine de *hot pursuit* et par conséquent, qu’il

Justice MacLennan concurring, concluded that the admiralty judge had not committed any errors. At page 394, Justice Davies explained the following:

... I think the Admiralty Court when exercising its jurisdiction is bound to take notice of the law of nations, and that by that law when a vessel within foreign territory commits an infraction of its laws either for the protection of its fisheries or its revenues or coasts she may be immediately pursued into the open seas beyond the territorial limits and there taken....

...

...The right of hot pursuit of a vessel found illegally fishing within the territorial waters of another nation being part of the law of nations was properly judicially taken notice of and acted upon by the learned judge in this prosecution. [Emphasis added.]

[85] More recently, in *Jose Pereira E Hijos, S.A. v. Canada (Attorney General)*, [1997] 2 F.C. 84, (1996), 126 F.T.R. 167 (T.D.), a case concerning the seizure of a Spanish vessel breaking Canadian fisheries laws, Justice MacKay of the Federal Court ruled that it could take judicial notice of international law. More specifically, Justice MacKay had to decide whether the alleged facts mentioned in the plaintiffs' statement of claim concerning international law should be struck out under subsection 419(1) of the *Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663. At paragraphs 20 to 22 of his reasons, Justice MacKay stated as follows:

The principles concerning the application of international law in our courts are well settled, and they are not here disputed by plaintiffs. One may sum those up in the following terms: accepted principles of customary international law are recognized and are applied in Canadian courts, as part of the domestic law unless, of course, they are in conflict with domestic law....

...

The plaintiffs profess to accept those principles governing the relationships of international and domestic law. They do not contest that if there is conflict, the Court will apply domestic law. But they do urge, and seek the opportunity to establish at trial, that the amended Regulations are unlawful for a variety of reasons....

avait erré. Le juge Davies, avec la concurrence du juge MacLennan, a conclu que le juge d'amirauté n'avait commis aucune erreur. À la page 394, le juge Davies s'exprimait comme suit :

[...] I think the Admiralty Court when exercising its jurisdiction is bound to take notice of the law of nations, and that by that law when a vessel within foreign territory commits an infraction of its laws either for the protection of its fisheries or its revenues or coasts she may be immediately pursued into the open seas beyond the territorial limits and there taken [...]

[...]

[...] The right of hot pursuit of a vessel found illegally fishing within the territorial waters of another nation being part of the law of nations was properly judicially taken notice of and acted upon by the learned judge in this prosecution. [Mon soulignement.]

[85] Plus récemment, dans la décision *Jose Pereira E Hijos, S.A. c. Canada (Procureur général)*, [1997] 2 C.F. 84 (1^{re} inst.), une affaire portant sur la saisie d'un navire espagnol en brèche des lois canadiennes sur les pêcheries, le juge MacKay de la Cour fédérale concluait qu'il pouvait prendre connaissance judiciaire du droit international. Plus particulièrement, le juge MacKay avait à décider si des allégués se retrouvant dans la déclaration des demandeurs portant sur le droit international devaient être radiés en raison du paragraphe 419(1) des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663. Aux paragraphes 20 à 22 de ses motifs, le juge MacKay s'exprimait comme suit :

Les principes régissant l'application des règles de droit international par nos tribunaux sont bien reconnus et les demandeurs ne les contestent pas en l'espèce. Ces principes peuvent être résumés comme suit : les principes reconnus du droit international coutumier sont acceptés et considérés par les tribunaux canadiens comme des principes faisant partie des règles de droit interne, sauf, bien entendu, s'ils vont à l'encontre de celles-ci [...]

Les demandeurs soutiennent qu'ils reconnaissent les principes régissant les liens entre les règles de droit international et les règles de droit interne. Ils ne contestent pas le fait qu'en cas de contradiction, les tribunaux appliqueront les règles de droit interne. Ils allèguent cependant que le Règlement modifié est illégal pour plusieurs

That issue, one fundamental to these proceedings, may be raised without reference in the pleadings or particulars to specific international treaties or conventions which, in so far as they are considered a source of law, will be applied in the action only if they are incorporated in Canadian domestic law by legislation specifically so providing. To the extent that international conventions or treaties are considered authority for international law principles, it is unnecessary to plead them specifically, in the same way that it is unnecessary to plead other authority, e.g., jurisprudence or legislation, and such pleading is not of facts, the essence of pleading, but of law, which is not to be pleaded. Thus, I would direct that the sentences, phrases or references to particular conventions in paragraph 8 of the statement of claim and paragraphs 3(a), 3(b), 3(c) and 3(d) of the reply to demand for particulars be struck from the record. [Emphasis added.]

[86] At paragraph 25 of his reasons, Justice MacKay decided this question as follows:

My opinion about the portions to be struck is based on my conclusion that those matters now to be deleted are immaterial and redundant to the plaintiffs' claim. They do not state material facts, but rather they plead law, a matter not to be pleaded, for it is unnecessary to do so. Thus, I would strike them pursuant to paragraph 419(1)(b) of the Rules.

[87] Finally, I would like to refer to a Scottish High Court of Justiciary case, *Lords Advocate's Reference No. 1*, [2001] ScotHC 15 (BAILII), [2001] S.L.T. 507. In that case, four individuals had been accused of crimes stemming from events that occurred aboard the *Maytime* while it was at anchor in the port of Loch Goil, Scotland. One of the questions that the Court had to answer was whether it was necessary to prove the content of customary international law. More specifically, as indicated in paragraph 21 of the Court's reasons, the issue to be resolved was as follows: "In a trial under Scottish criminal procedure, is it competent to lead evidence as to the content of customary international law as it applies to the United Kingdom?" The following passages, found at paragraphs 23, 24 and 27, are relevant:

raisons et demandent la possibilité de faire cette preuve à l'instruction [...]

Cette question, qui est fondamentale pour l'action en l'espèce, peut être soulevée sans qu'il soit nécessaire de mentionner dans la déclaration ou dans les précisions des traités ou des conventions internationales spécifiques qui, dans la mesure où ils sont considérés comme une source de droit, seront appliqués dans l'action uniquement s'ils sont intégrés dans les règles de droit interne du Canada aux termes d'une disposition législative explicite. Dans la mesure où les conventions ou traités internationaux sont considérés comme une source des principes de droit international, il n'est pas nécessaire de les plaider de façon spécifique, de la même façon qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer d'autres sources, p. ex., des jugements ou des lois, et cette allégation ne concerne pas des faits, mais des points de droit, qui ne doivent pas être plaidés. À mon avis, il y a lieu de radier du dossier les phrases, mots ou expressions renvoyant à des conventions particulières au paragraphe 8 de la déclaration et aux alinéas 3a), b), c) et d) de la réponse à la demande de précisions. [Mon soulignement.]

[86] Au paragraphe 25 de ses motifs, le juge MacKay concluait sur cette question comme suit :

J'en arrive à cette conclusion au sujet des parties susmentionnées à radier parce qu'à mon avis, elles ne sont pas essentielles et sont redondantes. Elles ne portent pas sur des faits essentiels, mais plutôt sur des points de droit, questions qui ne doivent pas être alléguées, parce que ce n'est pas nécessaire. En conséquence, il y a lieu de radier ces parties conformément à l'alinéa 419(1)(b) des Règles.

[87] Finalement, j'aimerais référer à une décision de la Scottish High Court of Justiciary dans l'affaire *Lords Advocate's Reference No. 1*, [2001] ScotHC 15 (BAILII), [2001] S.L.T. 507. Dans cette affaire, quatre individus avaient été accusés de crimes résultant d'événements s'étant produits à bord du navire *Maytime* alors à l'ancre dans le port de Loch Goil en Écosse. L'une des questions devant être déterminée par la Cour était celle de savoir s'il était nécessaire de faire la preuve du contenu du droit coutumier international. Plus particulièrement, tel qu'indiqué au paragraphe 21 des motifs de la Cour, la question devant être résolue était la suivante : « *In a trial under Scottish criminal procedure, is it competent to lead evidence as to the content of customary international law as it applies to the United Kingdom?* » Les

passages suivants, que l'on retrouve aux paragraphes 23, 24 et 27, sont pertinents :

We are in no doubt that in relation to evidence in the trial itself this Question must be answered in the negative. A rule of customary international law is a rule of Scots law. As such, in solemn proceedings it is a matter for the judge and not for the jury. The jury must be directed by the judge upon such a matter, and must accept any such direction. There can thus be no question of the jury requiring to hear or consider the evidence of a witness, however expert, as to what the law is.

It was pointed out to us that evidence as to foreign law may competently be led in Scottish proceedings. This is because the law in question is foreign, and in Scottish proceedings is a question of fact and not of law. Any analogy between such foreign law and customary international law is false

...

We can see some initial attraction in the suggestion that if a court is willing to read what a particular expert has written in a general context, it might on occasion be sensible to hear what he has to say, in the particular context of the case in hand. We do not feel it appropriate to rule out that possibility, as a matter of law. Such argument as was addressed to us in relation to Question 1 was of course directed primarily to the question of evidence *in causa*, before the jury; and while the possible usefulness of such material to a judge was touched upon, having regard to what the sheriff had said, the point was not fully argued. At that level, we are inclined to think that the matter would be one for the judge's discretion, although we would wish to reserve our opinion on that point. We would, however, add that if in any particular situation it were thought necessary by those representing a party to have recourse to some specialist source of advice, the appropriate course would of course normally be to seek that advice, whether in writing or by consultation or both, so that the appropriate submissions could be made, by that party's representative, at the appropriate time. In matters of customary international law, we can appreciate that the question of whether an *opinio juris* has emerged, and won the general acceptance which is necessary to constitute a rule of customary international law, might well make recourse to expertise appropriate. But having regard to the different skills and expertise of an advocate on the one hand, and some other kind of specialist on the other hand, we find it very hard to imagine any situation in which the appropriate material should be presented to the court in the form of evidence

We are in no doubt that in relation to evidence in the trial itself this Question must be answered in the negative. A rule of customary international law is a rule of Scots law. As such, in solemn proceedings it is a matter for the judge and not for the jury. The jury must be directed by the judge upon such a matter, and must accept any such direction. There can thus be no question of the jury requiring to hear or consider the evidence of a witness, however expert, as to what the law is.

It was pointed out to us that evidence as to foreign law may competently be led in Scottish proceedings. This is because the law in question is foreign, and in Scottish proceedings is a question of fact and not of law. Any analogy between such foreign law and customary international law is false [...]

[...]

We can see some initial attraction in the suggestion that if a court is willing to read what a particular expert has written in a general context, it might on occasion be sensible to hear what he has to say, in the particular context of the case in hand. We do not feel it appropriate to rule out that possibility, as a matter of law. Such argument as was addressed to us in relation to Question 1 was of course directed primarily to the question of evidence *in causa*, before the jury; and while the possible usefulness of such material to a judge was touched upon, having regard to what the sheriff had said, the point was not fully argued. At that level, we are inclined to think that the matter would be one for the judge's discretion, although we would wish to reserve our opinion on that point. We would, however, add that if in any particular situation it were thought necessary by those representing a party to have recourse to some specialist source of advice, the appropriate course would of course normally be to seek that advice, whether in writing or by consultation or both, so that the appropriate submissions could be made, by that party's representative, at the appropriate time. In matters of customary international law, we can appreciate that the question of whether an *opinio juris* has emerged, and won the general acceptance which is necessary to constitute a rule of customary international law, might well make recourse to expertise appropriate. But having regard to the different skills and expertise of an advocate on the one hand, and some other kind of specialist on the other hand, we find it very hard to imagine any situation in which the appropriate material should be presented to the court in the form

with examination and cross-examination, and perhaps counter-evidence for the other party. [Emphasis added.]

[88] I fully concur with those cases. Consequently, I think that in a case like the one before us, the parties do not need to rely on expertise in international law. International law, being a question of law, is the prerogative of courts, which can take judicial notice of this law with the help of attorneys arguing the case.

[89] It goes without saying that the purpose of my comments is not to prevent this question from being argued when it will again be presented before the Federal Court and this Court.

VII. Conclusion

[90] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

BOIVIN J.A.: I concur.

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

[91] GLEASON J.A. (concurring reasons): I agree with the result at which my colleague, Justice Nadon, has arrived. I do not, however, fully agree with his reasoning. More specifically, I do not think it necessary to comment on the reasonable or unreasonable nature of the Minister's decision to permit the export of light armoured vehicles (LAVs) where, according to the Minister, there is a reasonable risk that these vehicles will be used in contravention of international human rights rules or where, in the light of the facts, this is the only conclusion that the Minister could reasonably come to.

[92] In my opinion, we do not have to rule on this question here, because it has not been raised. This case rather turns on the facts, which do not establish that the

of evidence with examination and cross-examination, and perhaps counter-evidence for the other party. [Mon soulignement.]

[88] Je suis en accord complet avec ces décisions. Par conséquent, j'estime que dans une affaire comme celle devant nous, il n'est pas nécessaire pour les parties d'avoir recours à des expertises portant sur le droit international. Le droit international, étant une question de droit, est de l'apanage des tribunaux qui peuvent prendre connaissance judiciaire de ce droit avec l'aide des procureurs plaidant la cause.

[89] Il va sans dire que mes propos n'ont pas pour but d'empêcher que cette question soit débattue lorsqu'elle se présentera à nouveau devant la Cour fédérale et notre Cour.

VII. Conclusion

[90] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Je suis d'accord.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[91] LA JUGE GLEASON, J.C.A. (motifs concourants) : Je souscris au résultat auquel arrive mon collègue, le juge Nadon. Or, je ne souscris pas complètement à son raisonnement. Plus particulièrement, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'émettre des commentaires sur le caractère raisonnable ou non de la décision du ministre d'autoriser l'exportation de véhicules blindés légers (VBL) dans le cas où, selon le ministre, il existe un risque raisonnable que ces véhicules soient utilisés en contravention des règles internationales des droits de la personne ou dans le cas où, au vu des faits, c'est la seule conclusion que le ministre aurait raisonnablement pu tirer.

[92] À mon avis, il n'est pas nécessaire de trancher cette question en l'espèce, car elle ne se pose pas. La présente affaire est plutôt tributaire des faits, qui ne

Minister had ruled—or needed to rule—on the existence of a reasonable risk that Saudi Arabia would use the LAVs to attack the people of Yemen, in contravention of international human rights rules.

[93] As the Federal Court states at paragraphs 44, 53 and 54 of its reasons, at the time it made its ruling on the issue, the Minister had reasonable reasons to determine the absence of reasonable risk. Indeed, there was no evidence that Saudi Arabia had already used LAVs exported from Canada for purposes that contravened international human rights rules. Such exports began in 1990.

[94] In the light of the above and considering the considerable deference that we are required to show ministerial decisions of this nature, I concur with the conclusion that the decision at issue is reasonable. Consequently, I agree with the conclusion that this appeal should be dismissed with costs.

permettent pas d'établir que le ministre avait conclu — ou devait conclure — à l'existence d'un risque raisonnable que l'Arabie saoudite utiliserait les VBL pour s'en prendre à la population du Yémen, en contravention des règles internationales des droits de la personne.

[93] Comme la Cour fédérale l'indique aux paragraphes 44, 53 et 54 de ses motifs, au moment où il a pris la décision en litige, le ministre avait des motifs raisonnables de conclure à l'absence de risque raisonnable. En effet, rien ne démontrait que l'Arabie saoudite avait déjà utilisé des VBL exportés du Canada à des fins qui contrevenaient aux règles internationales des droits de la personne. De telles exportations ont commencé en 1990.

[94] À la lumière de ce qui précède et vu la déférence considérable que nous sommes tenus d'accorder aux décisions ministérielles de cette nature, je souscris à la conclusion selon laquelle la décision en question est raisonnable. Par conséquent, je suis d'accord pour conclure que le présent appel devrait être rejeté avec dépens.