

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20180109**

**Dossier : T-1457-17**

**Référence : 2018 CF 12**

**Ottawa (Ontario), le 9 janvier 2018**

**En présence de monsieur le juge Martineau**

**ENTRE :**

**DANIEL TURP**

**demandeur**

**et**

**LA MINISTRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET  
GENERAL DYNAMICS LAND SYSTEMS  
CANADA INC.**

**défenderesses**

**ORDONNANCE ET MOTIFS**

**I. Introduction**

[1] Le 27 septembre 2017, le demandeur, M. Daniel Turp, a signifié et déposé la présente demande de contrôle judiciaire – amendée le 21 novembre 2017 – dans laquelle il invite la Cour fédérale à se prononcer sur la légalité et la raisonnablement du refus – exprès ou implicite – de la ministre des Affaires étrangères [Ministre] de suspendre ou d’annuler en vertu de l’article 10 de

la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, LRC 1985, c E-19 [LLEI], les licences délivrées à General Dynamics Land Systems Canada Inc [GDLS] pour l'exportation au Royaume d'Arabie saoudite [Arabie saoudite] de véhicules blindés légers [VBL] qu'ils fabriquent.

[2] Rappelons que, le 24 janvier 2017, la Cour fédérale a rejeté une première demande de contrôle judiciaire du demandeur visant la décision antérieurement prise le 8 avril 2016 d'autoriser en vertu de l'article 7 de la LLEI la délivrance des licences d'exportation en question (T-462-16) : *Turp c Canada (Affaires étrangères)*, 2017 CF 84 [*Turp CF*]. Ce dernier jugement fait présentement l'objet d'un appel (A-59-17).

[3] Depuis l'institution de la présente demande de contrôle judiciaire, le demandeur a signifié les affidavits qu'il entend invoquer. D'un autre côté, la Ministre n'a pas encore signifié d'affidavits bien que les délais pour ce faire soient expirés.

[4] Le 17 octobre 2017, le procureur de la Ministre a avisé le procureur du demandeur qu'il s'opposait à la demande de transmission de documents formulée en vertu de la Règle 317 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [Règles].

[5] Le 18 octobre 2017, invoquant les pouvoirs inhérents de la Cour fédérale, et par analogie avec les alinéas 221(1)a), b) et f) des Règles, la Ministre, représentée par le Procureur général du Canada, a signifié et déposé une requête visant à faire radier la présente demande de contrôle judiciaire au motif qu'il est clair et évident que celle-ci ne présente aucune chance de succès, qu'elle est redondante et qu'elle constitue ultimement un abus de procédure.

[6] Le 25 octobre 2017, le juge Roy a suspendu les délais prévus aux Règles – ce qui inclut la signification des affidavits de la Ministre et la détermination de l’opposition à la demande de transmission de documents – afin de permettre à la Cour de statuer sur la requête en radiation de la Ministre.

[7] La Ministre a produit la preuve documentaire suivante au soutien de sa requête en radiation :

- a) L’avis de demande de contrôle judiciaire amendée du 21 avril 2016 dans le dossier T-462-16;
- b) Le jugement de la Cour fédérale du 24 janvier 2017 dans le dossier T-462-16; et
- c) L’avis d’appel du 21 février 2017 dans le dossier A-59-17.

[8] De son côté, le demandeur qui s’oppose à la présente requête en radiation a produit dans son dossier de réponse la preuve documentaire suivante :

- a) La lettre de Me Bernard Letarte du 17 octobre 2017 dans le présent dossier s’opposant à la demande de communication de documents formulée dans l’avis de demande de contrôle judiciaire du 27 septembre 2017;
- b) Un extrait des débats à la Chambre des Communes du 28 septembre 2017 où la Ministre répond à une question concernant les permis d’exportation délivrés suite aux allégations à l’effet que l’Arabie saoudite utilise des armes canadiennes contre sa population civile; et

- c) Le mémoire des faits et du droit de la Ministre en date du 11 juillet 2017 dans le dossier A-59-17.

[9] Dans le dossier de réponse supplémentaire du demandeur, on retrouve un affidavit du demandeur, en date du 23 octobre 2017, et la preuve documentaire suivante :

- a) Un communiqué du ministère des Affaires extérieures en date du 10 septembre 1986 et intitulé « Politique du contrôle des exportations » (pièce A) – allégué dans l’avis de demande amendée T-462-16 (para 17) et l’avis de demande du 27 septembre 2017 (para 26);
- b) Le Manuel des contrôles à l’exportation, révisé en juin 2015 (pièce B) – allégué dans l’avis de demande amendée T-462-16 (paras 18 et 27) et l’avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 27 et 30);
- c) Un document d’Amnesty international, Rapport 2016/17 « La situation des droits humains dans le monde » (pièce C) – allégué dans l’avis de demande du 27 septembre 2017 (para 15);
- d) Un communiqué du Haut-Commissariat aux droits de l’homme en date du 5 avril 2017 et intitulé « UN experts urge Saudi Arabia to halt forced evictions and demolitions of the Al-Masora neighborhood in Awamia » (pièce D) – allégué dans l’avis de demande du 27 septembre 2017;
- e) Un communiqué du Haut-Commissariat aux droits de l’homme en date du 24 mai 2017 et intitulé « Le recours par l’Arabie saoudite à la force et aux démolitions dans le quartier Al-Masora constitue une violation des droits

de l'homme » (pièce E) – allégué dans l'avis de demande du 27 septembre 2017 (événements d'avril à août 2017, paras 20 et suivants);

- f) Un article du Globe and Mail faisant état d'une annonce faite à la fin de juillet 2017 par la Ministre à l'effet qu'elle était très préoccupée par l'utilisation de VBL canadiens contre des civils et relatant une déclaration de l'ambassade saoudienne à l'effet qu'elle estimait nécessaire d'utiliser de l'équipement militaire pour combattre les terroristes (pièce F) – en référence aux faits allégués dans l'avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 22 et 37);
- g) Un communiqué du Haut-Commissariat aux droits de l'homme en date du 4 mai 2017 et intitulé « UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism concludes visit to Saudi Arabia » (pièce G) allégué dans l'avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 18 et suivants);
- h) Un résumé de la situation préparé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur la crise au Yémen et intitulé « Crisis Overview » (pièce H) – en référence aux faits allégués dans l'avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 23 et 24);
- i) Un rapport du Conseil des droits de l'homme en date du 13 septembre 2017 et intitulé « Situation of human rights in Yemen, including violations and abuses since September 2014 » (pièce I) – en référence aux faits allégués dans l'avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 23 et 24);

- j) Un article du Globe and Mail du 28 juillet 2017 et intitulé « Saudi Arabia appears to be deploying Canadian-made armoured vehicles against its own citizens » et un article de CBC News du 28 juillet 2017 et intitulé « Ottawa ready to review Saudi arms deals amid crackdown » (pièce J) – en référence aux faits allégués dans l’avis de demande du 27 septembre 2017 (paras 20 et 37).

[10] Le 20 novembre 2017, la Cour a entendu les représentations orales des procureurs. À l’ouverture de l’audience, la Cour a noté que, vu la nature des remèdes généraux recherchés par le demandeur dans la présente demande de contrôle judiciaire, GDLS est une partie directement intéressée ayant des intérêts opposés au demandeur au sens du paragraphe 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 [LCF]. Le procureur du demandeur a également précisé les remèdes qu’il recherche et qui sont déjà couverts par la clause omnibus dans l’avis de demande de contrôle judiciaire du 27 septembre 2017. La Cour a accordé la permission au demandeur de déposer et signifier un avis de demande amendée et a permis aux deux parties de faire des représentations écrites supplémentaires après l’audition.

[11] Le 21 novembre 2017, le demandeur a déposé et signifié un avis de demande de contrôle judiciaire amendée, dans lequel il ajoute GDLS à titre de codéfenderesse et précise les remèdes qu’il recherche – ce qui est conforme aux amendements annoncés à l’audience du 20 novembre 2017. Aucun autre amendement n’a été apporté à l’avis de demande du 27 septembre 2017.

[12] Bien que désignée à titre de codéfenderesse, GDLS n’a pas comparu dans le dossier.

[13] Dans l'exercice de ma discrétion judiciaire, et pour les motifs plus loin exposés, j'estime qu'il n'est pas opportun de radier la présente demande de contrôle judiciaire.

## **II. Principes généraux en matière de radiation**

[14] Il est utile d'exposer ci-après les principes généraux – au demeurant bien connus – qui ont été considérés par la Cour dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

### *A. Compétence inhérente de la Cour et valeurs sous-jacentes*

[15] Rappelons que le pouvoir discrétionnaire du juge des requêtes de radier sommairement un avis de contrôle judiciaire pour absence de cause d'action ou d'abus de procédure découle de la compétence inhérente de la Cour de contrôler les procédures devant elle. En réalité, « le pouvoir des Cours fédérales de contrôler l'intégrité de leurs propres procédures fait partie de leur fonction fondamentale, essentielle à la bonne administration de la justice, à la préservation de la primauté du droit et au maintien d'un juste équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire » (*Canada (Revenu national) c Compagnie d'assurance vie RBC*, 2013 CAF 50 au para 36 et jurisprudence citée; voir aussi *Lee v Canada (Correctional Service)*, 2017 FCA 228 aux paras 13-15). Différentes considérations entrent en jeu.

[16] « De nos jours, garantir l'accès à la justice constitue le plus grand défi à relever pour assurer la primauté du droit au Canada » (*Hryniak c Mauldin*, 2014 CSC 7 au para 1). Non seulement les procès peuvent être longs et coûteux mais la multiplication de requêtes interlocutoires et d'appels incidents occasionne des frais et des délais additionnels qui hypothèquent lourdement les justiciables et l'ensemble du système judiciaire. D'un autre côté,

« le pouvoir de radier les demandes ne présentant aucune possibilité raisonnable de succès constitue une importante mesure de gouverne judiciaire essentielle à l'efficacité et à l'équité des procès. Il permet d'élaguer les litiges en écartant les demandes vaines et en assurant l'instruction des demandes susceptibles d'être accueillies » (*R c Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42 au para 19 [*Imperial Tobacco*]; voir aussi *Canada v Olumide*, 2017 FCA 42 au para 18).

[17] C'est également un fait : les Règles régissant la conduite des actions (Partie 4) sont plus contraignantes que les Règles régissant les demandes (Partie 5). Les premières comprennent tout un éventail de requêtes préliminaires – dont la requête en radiation mentionnée à la Règle 221 – que l'on ne retrouve pas dans le second cas. La raison est simple. Il s'agit d'économiser les ressources judiciaires limitées de la Cour en forçant les parties à faire valoir tous leurs arguments lors de l'audition au mérite de la demande. Ainsi, bien que la Cour fédérale puisse ordonner qu'une demande de contrôle judiciaire soit instruite comme s'il s'agissait d'une action, de façon générale, elle statue sur celle-ci à bref délai et selon une procédure sommaire (voir para 18.4(1) de la LCF).

[18] Mais la possibilité de présenter une requête en radiation dans le cas d'un contrôle judiciaire ne se limite pas au cas où la demande a été convertie en action. Indépendamment de tout texte législatif ou réglementaire, la présente Cour peut radier sommairement un avis de demande de contrôle judiciaire, s'il est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli ou s'il constitue autrement un abus de procédure (voir *Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc*, 2013 CAF 250 aux paras 47-50 et jurisprudence citée [*JP Morgan*]; *Canada c Garber*, 2008 CAF 53 aux paras 33-41 et jurisprudence citée [*Garber*]).



*B. Radiation pour absence de cause raisonnable d'action*

[19] Selon la jurisprudence, la Cour peut radier une demande de contrôle judiciaire pour absence de cause raisonnable d'action. Mais il ne faut pas banaliser la discrétion du juge des requêtes. Celle-ci n'est exercée que dans les circonstances les plus exceptionnelles – c'est-à-dire lorsque celle-ci est dénuée de toute possibilité de succès. Le requérant doit donc convaincre le juge de l'existence d'un vice fondamental et manifeste qui infirme à la base la capacité de la Cour à instruire la demande. C'est un fardeau très lourd (voir *JP Morgan* au para 47; *Odynsky c Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada*, 2009 CAF 82 au para 5 citant *David Bull Laboratories (Canada) Inc c Pharmacia Inc*, [1995] 1 RCF 588, 176 NR 48 (CA)). Comme nous le verrons plus loin, je ne suis pas convaincu que la Ministre s'est déchargée de ce fardeau.

[20] Il faut partir du principe que dans une requête en radiation, les faits allégués dans l'avis de demande de contrôle judiciaire sont tenus pour avérés, sauf s'ils ne peuvent manifestement pas être prouvés (voir par analogie : paragraphe 221(2) des Règles; voir aussi *Operation Dismantle Inc c La Reine*, [1985] 1 RCS 441 à la p 455; 18 DLR (4e) 481; *Imperial Tobacco* au para 22; *JP Morgan* au para 52). Cela élimine la nécessité de faire état des faits au moyen d'un affidavit. Cela ne s'applique pas à un document mentionné et incorporé par renvoi à l'avis de demande, qui peut être inclus en annexe, sans plus, afin d'aider la Cour (voir *JP Morgan* au para 54).

[21] La situation peut se compliquer lorsque le requérant ne se limite pas à demander la radiation de la demande de contrôle judiciaire pour absence de cause raisonnable d'action, mais y ajoute des motifs supplémentaires comme l'abus de procédure. Rien n'empêche alors le

requérant d'invoquer des documents qui ne sont pas mentionnés dans l'avis de demande de contrôle judiciaire pour prouver que la demande en question est redondante, vexatoire ou constitue autrement un abus de procédure (voir par analogie et *a contrario* : alinéas 221(1)b), c) et f) et paragraphe 221(2) des Règles). De son côté, le demandeur peut produire toute preuve pour réfuter ces allégations. C'est bien ce qui s'est produit ici.

[22] Lorsqu'elle est saisie d'une requête en radiation, la Cour doit lire l'avis de demande de contrôle judiciaire de manière à en saisir la véritable nature (voir généralement *JP Morgan*). La Cour doit faire une lecture globale et pratique, sans s'attacher aux questions de forme. Un vice dont la démonstration nécessite le recours à un affidavit n'est pas manifeste, pas plus que les requêtes en radiation soulevant des questions de fond qui doivent être avancées à l'audience (voir *JP Morgan* aux paras 48, 50, 52 et jurisprudence citée). C'est à mon avis le cas de la plupart des moyens soulevés par la Ministre dans sa requête en radiation.

[23] On l'a dit et redit, le vice de compétence empêchant la Cour d'entendre la demande de contrôle judiciaire ou d'accorder la réparation demandée doit apparaître clairement. Par exemple, on a déjà radié une demande de contrôle judiciaire parce que, par dérogation aux articles 18 et 18.1 de la LCF, il existait une procédure statutaire d'appel. La radiation était également possible lorsque le seul remède recherché par le demandeur ne pouvait pas être accordé par la Cour – comme l'annulation d'une cotisation en matière d'impôt (voir l'article 18.5 de la LCF; voir aussi *JP Morgan* aux paras 81 et suivants; *Canada c Addison & Leyer Ltd*, 2007 CSC 33 aux paras 6-8).

[24] En l'espèce, la radiation n'est pas demandée parce que la Cour n'a pas compétence ou qu'il existe un autre recours approprié, mais plutôt parce que, essentiellement, la Ministre conteste l'intérêt juridique du demandeur et l'existence d'une obligation légale envers ce dernier, ainsi que la nature de la réparation pouvant être obtenue dans le cas où la Ministre refuse en vertu de l'article 10 de la LLEI de suspendre ou d'annuler une licence d'exportation. J'estime en l'espèce qu'il s'agit de questions relevant plutôt du mérite de l'affaire et qui ne peuvent être décidées de façon sommaire sans un examen de la preuve. Sans statuer de manière finale sur les questions en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire, il n'est pas manifeste et évident que le demandeur n'a pas qualité pour agir dans l'intérêt public, que le refus – implicite ou exprès – de la Ministre d'exercer la compétence prévue à l'article 10 de la LLEI n'est pas révisable, qu'aucune décision n'a été rendue, que la demande de contrôle judiciaire est prématurée et qu'aucun des remèdes prévus aux articles 18 et 18.1 de la LCF, ne peut être accordé par la Cour en l'espèce.

*C. Radiation pour cause d'abus de procédure*

[25] Selon la jurisprudence, le défendeur peut obtenir la radiation pour cause d'abus de procédure dans le cas où le demandeur a déposé devant la Cour une nouvelle procédure portant sur le même objet après qu'il se soit désisté ou après qu'un jugement définitif rejetant sa demande antérieure de contrôle judiciaire ait été rendu, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[26] Il n'empêche, la doctrine de l'abus de procédure a été également invoquée « pour empêcher la réouverture de litiges dans des circonstances où les exigences strictes de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée (généralement les exigences de lien de droit et

de réciprocité) n'étaient pas remplies, mais où la réouverture aurait néanmoins porté atteinte aux principes d'économie, de cohérence, de caractère définitif des instances et d'intégrité de l'administration de la justice » (*Toronto (Ville) c SCFP, section locale 79*, 2003 CSC 63 au para 37 [*SCFP*]).

[27] Toutefois, même si les raisons de principes sous-tendant la doctrine de l'abus de procédure pour remise en cause et celle de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée semblent avoir un fondement commun, la doctrine de l'abus de procédure vise essentiellement à préserver l'intégrité du système judiciaire afin d'éviter les résultats contradictoires (voir *SCFP* au para 43; *Garber* au para 36). L'intérêt public sous-jacent est le même : un litige doit avoir une fin et personne ne devrait être tracassé deux fois par la même cause d'action (voir *Johnson (AP) c Gore Wood and Co (A firm)*, [2001] 2 WLR 72, citée dans *Garber* au para 81).

[28] En bref, le caractère définitif et l'autorité des décisions judiciaires, d'une part, et le droit d'être entendu, d'autre part – des intérêts qui s'opposent parfois – doivent être mis en balance par le juge à qui on demande de radier une demande pour abus de procédure : au bout du compte, c'est l'intégrité de la procédure judiciaire qui devrait être la principale préoccupation (voir *Garber* au para 1). Dans ce contexte, la décision rendue par le juge des requêtes relativement à la question de savoir si la remise en cause de questions et de faits importants constitue un abus de procédure est de nature discrétionnaire (voir *SCFP* au para 35; *Garber* au para 17).

[29] Dans le cas présent, comme il est expliqué en détail plus loin, je ne suis pas convaincu que la présente demande de contrôle judiciaire doit être radiée au motif qu'elle est redondante et constitue ultimement un abus de procédure.

### **III. Cadre juridique réglementant l'exportation de matériel militaire**

[30] Pour bien situer la nature du débat tranché dans le dossier T-462-16 par rapport à celui qui se soulève aujourd'hui dans le présent dossier à la suite des faits nouveaux survenus depuis le 8 avril 2016, un bref rappel au sujet du cadre juridique réglementant l'exportation de matériel militaire s'impose en l'espèce.

[31] L'article 3 de la LLEI, autorise le gouverneur en conseil de dresser une liste des marchandises et des technologies dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'exportation ou le transfert. Selon l'alinéa 2a) de la *Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée*, DORS/89-202 et modifications [Liste], le matériel militaire fait l'objet d'un contrôle à l'exportation lorsque celui est destiné à l'exportation vers toute destination autre que les États-Unis.

[32] D'un point de vue technique, on parle ici des marchandises et technologies du groupe 2 du *Guide de la Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée du Canada* [Guide], publié par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement [ministère] et dont le Canada a accepté de contrôler l'exportation conformément à l'Accord de Wassenaar et à la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et autre matériels connexes (voir l'alinéa a) du groupe 2 de l'annexe à la Liste).

[33] En vertu du paragraphe 7(1) de la LLEI, 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 mentionnées plus haut.

[34] Afin d'établir que l'exportation est compatible avec l'objet du contrôle de l'exportation, le requérant doit fournir au Ministre divers renseignements, incluant la quantité, la valeur unitaire et la valeur marchande globale des marchandises, une copie du contrat de vente entre le requérant et la personne à qui il a vendu les marchandises pour exportation, un rapport sommaire de ses exportations antérieures de marchandises similaires, l'utilisation finale que le destinataire des marchandises entend faire de celles-ci et le lieu de cette utilisation finale, s'il diffère du lieu où se trouve le destinataire, etc. (voir l'article 3 du *Règlement sur les licences d'exportation*, DORS/97-204).

[35] Pour décider s'il délivre la licence d'exportation, le paragraphe 7(1.01) de la LLEI énonce des facteurs que le Ministre peut prendre en considération :

7(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 :

7(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) 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 <i>Loi sur la protection de l'information</i> ; | (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 <i>Security of Information Act</i> ; or |
| 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.  | (b) peace, security or stability in any region of the world or within any country.  |

[36] Le *Manuel des contrôles à l'exportation* [Manuel], un outil administratif complétant la LLEI, fournit des précisions utiles quant aux facteurs pertinents :

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.

[Je souligne.]

[37] Comme nous le verrons plus loin, dans le dossier T-462-16, seule l'application de l'article 7 de la LLEI a été examinée par la Cour. Dans le présent dossier, par contre, la Cour devra considérer l'application de l'article 10 de la LLEI qui se lit comme suit :

10(1) Sous réserve du paragraphe (3), le ministre peut modifier, suspendre, annuler ou rétablir les licences, certificats, autorisations d'importation ou d'exportation ou autres autorisations délivrés ou concédés en vertu de la présente loi.

10(1) Subject to subsection (3), the Minister may amend, suspend, cancel or reinstate any permit, import allocation, export allocation, certificate or other authorization issued or granted under this Act.

(2) Le ministre peut modifier, suspendre ou annuler une licence, au besoin, lorsqu'il y a eu délivrance, en vertu de la présente loi, d'une licence pour l'exportation ou pour l'importation de marchandises figurant sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou sur celle des marchandises d'importation contrôlée aux seules fins visées aux paragraphes 5(4.3), (5) ou (6), 5.1(1), 5.2(1), (2) ou (3) ou 5.4(6), (7) ou (8), et que l'on se trouve dans l'une des circonstances suivantes :

(2) If a permit has been issued under this Act to any person for the exportation or importation of goods that have been included on the Export Control List or the Import Control List solely for the purpose described in subsection 5(4.3), (5) or (6), 5.1(1), 5.2(1), (2) or (3) or 5.4(6), (7) or (8), and

a) la personne qui a fait la demande de licence a fourni, à l'occasion de la demande, des renseignements faux ou trompeurs sur un point important;

(a) the person furnished, in or in connection with his application for the permit, information that was false or misleading in a material particular,

b) le ministre a délivré en vertu de la présente loi, après la délivrance de la licence et à la demande de cette personne, une seconde licence pour l'exportation ou l'importation

(b) the Minister has, subsequent to the issuance of the permit and on the application of the person, issued to the person under this Act another permit for the



de ces marchandises;

exportation or the importation of the same goods,

c) les marchandises ont, après la délivrance de la licence, été portées sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou sur celle des marchandises d'importation contrôlée à d'autres fins que celles visées aux paragraphes 5(4.3), (5) ou (6), 5.1(1), 5.2(1), (2) ou (3) ou 5.4(6), (7) ou (8);

(c) the goods have, subsequent to the issuance of the permit, been included on the Export Control List or the Import Control List for a purpose other than that described in subsection 5(4.3), (5) or (6), 5.1(1), 5.2(1), (2) or (3) or 5.4(6), (7) or (8),

d) il est nécessaire ou indiqué de corriger une erreur dans la licence;

(d) it becomes necessary or desirable to correct an error in the permit, or

e) le titulaire de la licence consent à la modification, la suspension ou l'annulation.

(e) the person agrees to the amendment, suspension or cancellation of the permit,

the Minister may amend, suspend or cancel the permit, as is appropriate in the circumstances.

(3) Sauf les cas prévus au paragraphe (2), le ministre ne peut modifier, suspendre ou annuler une licence délivrée en vertu de la présente loi dans les circonstances visées à ce paragraphe que dans la mesure compatible avec l'objet du paragraphe 8(2) ou des articles 8.1 ou 8.2, c'est-à-dire que les licences d'exportation ou d'importation de marchandises figurant sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou sur celle des marchandises d'importation contrôlée dans ces circonstances soient délivrées aussi librement que possible

(3) Except as provided in subsection (2), the Minister shall not amend, suspend or cancel a permit that has been issued under this Act in the circumstances described in that subsection unless to do so would be compatible with the purpose of subsection 8(2) or section 8.1 or 8.2, namely, that permits to export or to import goods that have been included on the Export Control List or the Import Control List in those circumstances be issued as freely as possible to persons wishing to export or import those goods and with no more inconvenience to those persons

aux personnes qui désirent exporter ou importer les marchandises sans plus d'inconvénients qu'il n'est nécessaire pour atteindre le but visé par leur mention sur cette liste.

than is necessary to achieve the purpose for which the goods were placed on that List.

[38] Dans le présent dossier, c'est donc le pouvoir général, de nature discrétionnaire, prévu au paragraphe 10(1) de la LLEI dont il s'agit d'examiner la portée juridique et l'application dans le cas où de nouvelles informations pertinentes concernant l'utilisation de matériel militaire sont communiquées au Ministre. Il est apparent à la face des procédures que la cause d'action en 2017 n'est pas la même qu'en 2016.

#### **IV. La première demande de contrôle judiciaire dans le dossier T-462-16**

[39] Puisque le Procureur général du Canada soumet au nom de la Ministre que la présente demande de contrôle judiciaire est redondante et constitue ultimement un abus de procédure, il s'avère également nécessaire d'examiner la première demande de contrôle judiciaire, les questions en litige dans le dossier T-462-16, ainsi que le jugement du 24 janvier 2017 de la Cour fédérale.

##### *A. Trame factuelle générale*

[40] Les faits à l'origine de cette première demande de contrôle judiciaire ne sont pas en cause aujourd'hui et ne sont pas vraiment contestés par les parties.

[41] L'Arabie saoudite est une monarchie absolue islamique dont le pouvoir s'appuie sur une puissante armée. Selon la preuve documentaire, l'État saoudien viole de façon routinière, grave et systématique les droits fondamentaux de ses citoyens. Ces violations (peine de mort, exécution de cette peine par décapitation, torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, notamment les châtiments corporels tels que la peine de fouet et l'amputation) ont été maintes fois dénoncées par les organismes de protection des droits de la personne. De plus, l'État saoudien considère toute critique pacifique du gouvernement comme du terrorisme – incluant le fait pour les minorités religieuses de réclamer la protection de leurs droits. De fait, la minorité chiite du royaume est particulièrement à risque. L'Arabie est par ailleurs à la tête d'une coalition intervenant au Yémen. Plusieurs rapports révèlent de graves violations des droits de la personne et du droit international humanitaire par cette coalition qui attaque des cibles civiles telles que les hôpitaux, des écoles et des lieux de culte, faisant de milliers de victimes innocentes.

[42] De son côté, GDLS est une société canadienne se spécialisant dans la production de véhicules militaires – particulièrement des VBL. Comme il s'agit de matériel militaire visé par le Guide et dont l'exportation est assujettie à un contrôle, GDLS ne peut exporter des VBL en Arabie saoudite sans des licences d'exportation délivrées par le Ministère ou en son nom en vertu de l'article 7 de la LLEI.

[43] À ce chapitre, l'exportation en Arabie saoudite de VBL fabriqués au Canada n'est pas chose nouvelle. Entre 1993 et juillet 2015, le Ministre a délivré des licences pour l'exportation de plus de 2 900 VBL en Arabie saoudite. Durant cette période, plus d'une douzaine d'autres pays ont autorisé l'exportation d'équipement militaire vers l'Arabie saoudite. Or, jusqu'à tout récemment, les contrats de vente de VBL étaient négociés entre l'Arabie saoudite et les États-

Unis, et accordés à GDLS par la Corporation Commerciale Canadienne [CCC], une société mandataire de Sa Majesté. En 2014, CCC a directement conclu un contrat avec l'Arabie saoudite pour la fourniture par GDLS de plusieurs centaines de VBL d'une valeur évaluée à 14 milliards de dollars – les termes mêmes de ce contrat étant confidentiels – sur une période de 14 ans. Le maintien de ce lucratif contrat est devenu un enjeu électoral lors de la campagne fédérale de 2015. En effet, la résiliation du contrat pourrait entraîner des pertes majeures d'emploi et le versement par la Couronne de sévères pénalités.

[44] Le 21 mars 2016, le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire aux fins de prohiber l'octroi de licences d'exportation de VBL en Arabie saoudite. Rappelons qu'au jour du dépôt de l'avis de demande dans le dossier T-462-16, les informations dont disposait le demandeur indiquaient qu'aucune licence n'avait encore été octroyée pour l'exportation de VBL, à part pour l'envoi de données techniques.

[45] Toutefois, selon la documentation subséquentement transmise le 16 avril 2016 par l'office fédéral en vertu de la Règle 317, on devait apprendre que le Ministre de l'époque, l'honorable Stéphane Dion, venait d'approuver le 8 avril 2016, l'octroi de six licences d'exportation de VBL vers l'Arabie saoudite [l'autorisation ministérielle de 2016]. Aussi, le 21 avril 2016, le demandeur a amendé son avis de demande de contrôle judiciaire aux fins d'obtenir l'annulation de toute licence d'exportation délivrée par le Ministre et diverses déclarations d'illégalité visant l'autorisation ministérielle de 2016.

*B. Autorisation ministérielle de 2016*

[46] Selon la documentation transmise par l'office fédéral, l'autorisation ministérielle de 2016 repose sur la recommandation du sous-ministre des Affaires étrangères se retrouvant dans une note de service en date du 21 mars 2016 intitulée « Mémoire for Action » [mémoire]. La recommandation est le fruit d'un travail collaboratif de plusieurs directions du ministère, ainsi que du ministère de la Défense nationale, et du ministère de l'Innovation, des sciences et du développement économique.

[47] Après avoir décrit le profil de l'exportateur GDLS, l'historique d'exportation de VBL en Arabie saoudite et le contexte dans lequel les demandes de licences ont été faites ici, le mémoire fait notamment état des considérations suivantes :

- L'Arabie saoudite est un partenaire clé pour le Canada et un allié important dans une région minée par l'instabilité, le terrorisme et les conflits; plus particulièrement, l'Arabie saoudite ne constitue pas une menace, mais plutôt un allié militaire clé appuyant les efforts de la communauté internationale pour combattre l'État islamique en Irak et en Syrie de même que l'instabilité au Yémen; l'acquisition de véhicules de nouvelle génération l'aidera dans ses efforts, lesquels sont compatibles avec les intérêts du Canada en matière de défense;
- L'importance des relations commerciales entre le Canada et l'Arabie saoudite;

- Les préoccupations du Canada relativement à la situation des droits de la personne en Arabie saoudite;
- La relation en matière de défense établie de longue date entre le Canada et l'Arabie saoudite et notamment le fait que le Canada et d'autres pays occidentaux encouragent l'Arabie saoudite à se doter d'armes pour pouvoir se défendre contre des États voisins;
- L'importance des exportations en cause pour l'industrie militaire canadienne et les bénéfices économiques que le Canada retirera des exportations, notamment au niveau de la création d'emplois;
- L'implication de l'Arabie saoudite dans le conflit au Yémen et les allégations voulant que l'Arabie saoudite et d'autres pays impliqués dans ce conflit aient enfreint le droit international humanitaire dans le cadre de ce conflit; et
- Le fait que des milliers de VBL canadiens ont été exportés en Arabie saoudite depuis 1993 et qu'à la connaissance du ministère, il y a eu aucun incident laissant croire que ces véhicules ont été utilisés pour commettre des violations des droits de la personne. Notamment, le fait qu'il n'y a pas d'indication que de l'équipement militaire d'origine canadienne a été utilisé pour commettre des violations du droit international humanitaire.

[48] En définitive, les fonctionnaires fédéraux étaient d'avis que les exportations proposées étaient compatibles avec les priorités du Canada en matière de politique étrangère et avec les intérêts du Canada en matière de défense et de sécurité au Moyen Orient et qu'il n'y avait pas de raisons de croire que des VBL seraient utilisés pour commettre des violations des droits de la personne et du droit international humanitaire. Cette dernière considération est cruciale en l'espèce, car selon les faits allégués dans la présente demande de contrôle judiciaire – qui doivent être tenus pour avérés à ce stade –, le Ministre est actuellement en possession de preuves tangibles à l'effet que des VBL canadiens ont été utilisés contre des civils en Arabie saoudite.

*C. Moyens soulevés par le demandeur*

[49] Dans son attaque de l'autorisation ministérielle de 2016, le demandeur a soumis divers moyens d'annulation tournant autour de trois thématiques distinctes.

[50] Premièrement, le demandeur a soumis que le Ministre avait agi illégalement en octroyant les licences d'exportation à GDLS. Ainsi, le demandeur l'octroi de licences allait à l'encontre de la LLEI, de ses diverses directives et de la *Loi sur les conventions de Genève*, LRC 1985, c G-3 [LCG].

[51] Deuxièmement, le demandeur prétendait également que le Ministre avait l'esprit fermé et avait lié sa discrétion en accordant un poids prépondérant à des considérations non pertinentes, ce qui ressortait notamment des déclarations publiques du Ministre.

[52] Troisièmement, le demandeur a soumis que l'autorisation ministérielle était déraisonnable, puisque l'Arabie saoudite est directement impliquée dans des hostilités au Yémen et viole de manière documentée et répétitive les droits fondamentaux, il y avait un risque important que les VBL soient utilisés contre des populations civiles.

[53] Comme nous le verrons ci-bas, dans son jugement du 24 janvier 2017, la juge Tremblay-Lamer a rejeté chacun de ces arguments, mais non sans un certain nombre de nuances qu'il est important de souligner aujourd'hui. C'est particulièrement le cas de la raisonnable de l'autorisation ministérielle de 2016, vu l'absence de preuves tangibles d'utilisations de VBL canadiens contre des populations civiles.

*D. Jugement du 24 janvier 2017*

[54] Dans son jugement du 24 janvier 2017, la juge Tremblay-Lamer a abordé le dossier de la façon suivante, en disposant en premier lieu de la norme de contrôle et de l'intérêt du demandeur, pour ensuite aborder les questions contestées.

(1) Caractère révisable de l'autorisation ministérielle

[55] Dans un premier temps, l'autorisation ministérielle de 2016 a été traitée par la Cour comme une décision révisable en vertu de l'article 18 de la LCF.

[56] Puisque que le pouvoir de délivrer des licences que l'on retrouve à l'article 7 de la LLEI est de nature discrétionnaire et que son exercice concerne des politiques gouvernementales, c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique (*Turp CF* aux paras 23-24). En pareil cas,



l'analyse contextuelle de la Cour devra tenir compte des objectifs de la LLEI en matière économique et commerciale, des intérêts nationaux et internationaux du Canada touchant la sécurité et de l'expertise du Ministre en ce qui a trait aux relations internationales, en plus des considérations liées aux droits de la personne (*Turp CF* au para 25).

(2) Qualité pour agir du demandeur

[57] Le demandeur s'est vu reconnaître par la Cour la qualité pour agir dans l'intérêt public en ce qui a trait à la question du caractère raisonnable de la décision prise par le Ministre le 6 avril 2016 d'autoriser la délivrance de licences d'exportation à GDLS (*Turp CF* aux paras 26-30).

[58] Toutefois, la Cour a estimé que le demandeur ne pouvait pas soulever des questions d'équité procédurale – ce qui incluait les questions soulevées par le demandeur concernant le vice de procédure et l'esprit fermé du Ministre (*Turp CF* aux paras 31-32).

[59] De surcroît, bien que la Cour ait fait des commentaires concernant l'application de la LCG – il se peut que l'article premier que l'on retrouve dans les quatre Conventions de Genève de 1949 [Conventions] ait été intégré au droit canadien –, celle-ci a néanmoins noté que l'article premier confère des droits et des obligations aux États parties au Conventions, mais non pas aux individus (*Turp CF* aux 58 et 65).

(3) Questions de fond

[60] Siégeant en contrôle judiciaire, la juge Tremblay-Lamer rappelle que « [l]e rôle de la Cour consiste [...] à déterminer si le Ministre a agi à l'intérieur des limites de sa compétence et

s'il a exercé sa discrétion sur la base de considérations appropriées » (*Turp CF* au para 38), alors que « le poids à accorder à chaque facteur lui revient dans la mesure où il exerce son pouvoir selon la finalité et dans l'esprit de la LLEI » (*Turp CF* au para 37). À ce chapitre, une question de droit vivement débattue par les parties concernait le caractère ou non exclusif et contraignant des facteurs énumérés par le législateur au paragraphe 7(1.01) de la LLEI. En effet, le mémorandum préparé pour le Ministre indique la considération d'un certain nombre d'éléments politiques qui ne sont pas expressément mentionnés dans la LLEI ou le Manuel.

[61] En particulier, le demandeur se fondait notamment sur le Manuel qui fait référence aux « lignes directrices actuelles établies par le Cabinet en 1986 ». Or, selon le communiqué de presse en date du 10 septembre 1986 et intitulé « Politique du contrôle des exportations », « [...] le gouvernement [canadien] 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 [étranger] 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 [...] il est clair que c'est l'exportateur qui aura la tâche de prouver « qu'il n'y a aucun risque raisonnable » ».

[62] La Cour a cependant rejeté la prétention générale du demandeur voulant qu'en raison du paragraphe 7(1.01) de la LLEI et du Manuel, et compte tenu des obligations internationales du Canada, le Ministre est non seulement obligé de considérer les facteurs énoncés au paragraphe 7(1.01) de la LLEI, mais se doit de refuser l'octroi d'une licence d'exportation s'il existe un risque raisonnable que le matériel exporté soit utilisé contre la population civile (*Turp CF* paras 39 et suivants). Par ailleurs, les lignes directrices, bien qu'utiles afin de guider

l'exercice de la discrétion du Ministre ainsi que l'interprétation des dispositions de la LLEI, n'ont pas force de loi (*Turp CF* au para 46).

[63] De manière générale, la Cour a plutôt décidé que le Ministre reste libre d'accorder une licence d'exportation s'il conclut qu'il est dans l'intérêt du Canada de le faire en considérant les facteurs pertinents (*Turp CF* para 40). D'une part, la LLEI et le Manuel ne contiennent aucune interdiction d'exportation. D'autre part, aucune mesure n'a été prise par le Canada en vertu de la *Loi sur les mesures économiques spéciales*, LC 1992, c 17, pour empêcher l'exportation de matériel militaire vers l'Arabie saoudite, soit à cause des violations graves et systémiques des droits de la personne ayant été commises, dans ce dernier pays ou à cause de la grave crise humanitaire sévissant au Yémen suite au conflit armé dans lequel l'Arabie saoudite est impliqué (*Turp CF* au para 41).

[64] Qui plus est, s'agissant des facteurs de risque énoncés dans le Manuel, la Cour mentionne qu'ils ont été considérés explicitement dans le cadre des consultations ayant mené à la décision (*Turp CF* au para 42). Or, selon la documentation considérée par les fonctionnaires, il n'y avait aucune preuve que de l'équipement militaire d'origine canadienne – incluant des VBL – avait été utilisé au Yémen pour commettre des actes contraires au droit international humanitaire (*Turp CF* au para 42), ni que les VBL exportés depuis les années 1990 avaient été utilisés pour commettre des violations aux droits de la personne en Arabie saoudite (*Turp CF* au para 44).

[65] Au paragraphe 45 de son jugement, la juge Tremblay-Lamer écrit :

L'appréciation du risque raisonnable que le matériel soit utilisé contre la population civile appartient au Ministre, dont l'expertise en ces matières a été reconnue par les tribunaux (*Lake c Canada*

*(Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, para 37 [*Lake*]). Le fait qu'il n'y ait eu aucun incident impliquant des VBL dans la violation des droits de l'homme en Arabie saoudite depuis le début de la relation commerciale entre ce pays et le Canada dans les années 1990 est un élément de preuve significatif de cette évaluation. Pour qu'il existe un risque raisonnable, il doit au minimum y avoir quelque lien entre les violations des droits de l'homme dont on accuse l'Arabie saoudite et l'usage des biens exportés.

[Je souligne.]

[66] La Cour s'est déclarée par ailleurs satisfaite que le pouvoir discrétionnaire du Ministre avait été exercé de bonne foi en fonction des considérations pertinentes. La Cour a conclu que la décision autorisant la délivrance de licences d'exportation constituait une issue possible et acceptable à la lumière des faits et du droit (*Turp CF* au para 55). Cela dit, le rôle de la Cour n'est pas de jeter un regard moral sur la décision en question mais uniquement de s'assurer de la légalité d'une telle décision (*Turp CF* au para 76). À ce chapitre, le Ministre a tenu compte de l'impact économique de l'exportation proposée, des intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et internationale, des antécédents de l'Arabie saoudite en matière de droit fondamentaux, ainsi que du conflit au Yémen, respectant ainsi les valeurs sous-jacentes aux Conventions de Genève de 1949 (*Turp CF* au para 76). Bien que la large discrétion dont le Ministre dispose lui aurait permis de refuser l'émission des licences d'exportation, la Cour a conclu qu'il était pas loisible d'intervenir pour casser l'autorisation ministérielle de 2016 (*Turp CF* au para 76).

[67] Cette première demande de contrôle judiciaire visant l'annulation de l'autorisation ministérielle de 2016 a donc été rejetée.

(4) Caractère non contraignant et persuasif

[68] Le jugement du 24 janvier 2017 n'a pas encore un caractère final puisque toutes les procédures d'appel n'ont pas encore été épuisées.

[69] Pour les fins de la présente requête en radiation, après avoir examiné la jurisprudence et les observations des avocats, j'ai conclu que je devais suivre, pour des motifs de courtoisie judiciaire, la décision que la juge Tremblay-Lamer a rendue dans l'affaire *Turp CF*, et ce, dans la mesure où cette décision tranche déjà certaines des mêmes questions pouvant se soulever au mérite de la présente demande de contrôle judiciaire. On parle notamment du caractère révisable de l'autorisation ministérielle de 2016, de la qualité pour agir du demandeur et des questions de fond touchant la raisonnable de l'autorisation ministérielle de 2016.

[70] D'un autre côté, la question de savoir si le présent refus ministériel de suspendre ou d'annuler les licences d'exportation en vertu de l'article 10 de la LLEI constitue une décision déraisonnable – eu égard aux nouveaux faits et à la nouvelle preuve mentionnés dans la présente demande de contrôle judiciaire – n'a pas été tranchée dans le jugement du 24 janvier 2017. Aussi, après une analyse comparative et minutieuse des procédures dans le dossier T-462-16 et dans le présent dossier, je conclus plus loin que la présente demande n'est pas redondante et ne constitue pas ultimement un abus de procédure.

[71] Enfin, notons au passage que l'appel du demandeur a été entendu le 6 décembre 2017 (A-59-17). La Cour d'appel fédérale n'a pas encore fait connaître sa décision.

## V. **Aucun abus de procédure dans le cas présent**

[72] Dans le cas présent, je ne suis pas convaincu que la présente demande de contrôle judiciaire doit être radiée sommairement au motif qu'elle est redondante et constitue ultimement un abus de procédure. J'ai expressément tenu compte du fait qu'un litige doit avoir une fin et que la Ministre ne devrait pas être tracassée deux fois par la même cause d'action. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

### A. *Position des parties*

[73] Dans le présent dossier, la Ministre ne peut demander la radiation de la présente demande de contrôle judiciaire pour cause de chose jugée. En effet, les procédures d'appel visant le jugement du 24 janvier 2017 ne sont pas encore épuisées, de sorte que ce dernier n'a pas un caractère définitif. Il n'empêche, les procureurs de la Ministre prétendent aujourd'hui que la demande de contrôle judiciaire en l'instance est redondante et constitue ultimement un abus de procédure, puisque le demandeur désire essentiellement refaire le débat qui a été fait devant la Cour dans le cadre du dossier T-462-16, à la différence près que le demandeur – invoquant des faits nouveaux survenus depuis l'autorisation du 8 avril 2016 de délivrer des licences d'exportation à GDLS – demande maintenant à la Ministre de reconsidérer sa décision et d'annuler ou de suspendre les licences en question en vertu de l'article 10 de la LLEI. À ce chapitre, selon les enseignements qu'on doit tirer du jugement rendu le 24 janvier 2017, l'article 10 de la LLEI n'oblige pas la Ministre à annuler les licences, même en tenant pour avérés les nouveaux faits allégués par le demandeur. En somme, pour éviter tout risque de jugements contradictoires, le jugement du 24 janvier 2017 doit être maintenant suivi par la Cour,

sauf s'il est renversé en appel. Aussi, la Cour devrait-elle radier sommairement la présente demande de contrôle judiciaire.

[74] Le demandeur soutient qu'il n'y a aucun abus de procédure, ni redondance ou risque de jugements contradictoires. Les procureurs de la Ministre font une lecture erronée des procédures du demandeur. Au contraire, ce dernier ne tente pas de débattre à nouveau de questions déjà tranchées par la Cour le 24 janvier 2017, et le ferait-il, le remède approprié consiste à suspendre les procédures en attendant que ces questions litigieuses soient réglées de manière définitive par la Cour d'appel fédérale, voire la Cour suprême du Canada. Au demeurant, la preuve irréfutable d'utilisation des VBL canadiens par l'État saoudien en 2017 contre des populations civiles innocentes – un fait nouveau et déterminant qui doit être tenu pour avéré – soulève une nouvelle cause d'action, puisque la Ministre possède en pareil cas le pouvoir de modifier, de suspendre ou d'annuler une licence d'exportation en vertu de l'article 10 de la LLEI. Bien que la Cour ne soit pas liée par le jugement du 24 janvier 2017, il n'empêche, la juge Tremblay-Lamer a reconnu que le risque d'utilisation des VBL canadiens contre des populations civiles était un facteur déterminant dans l'exercice du pouvoir ministériel de délivrer en vertu de l'article 7 de la LLEI des licences d'exportation à GDLS.

*B. Nature de la présente demande de contrôle judiciaire*

[75] Je suis d'accord avec le demandeur que la présente demande de contrôle judiciaire soulève une nouvelle cause d'action à la lumière des faits nouveaux allégués dans l'avis de demande. De façon générale, la présente demande de contrôle judiciaire capitalise sur le fait que dans le jugement *Turp CF*, la Cour affirme clairement que, pour qu'il existe un risque

raisonnable, il doit y avoir au moins un lien entre les violations dont on accuse l'Arabie saoudite et l'usage des biens exportés. Or, comme il a été noté plus haut, la Cour a accordé une grande déférence au Ministre, vu l'absence de preuve, à la connaissance des autorités canadiennes, que des VBL canadiens exportés en vertu d'anciens contrats auraient été utilisés contre des populations civiles.

[76] Si plusieurs des faits touchant la violation des droits de la personne en Arabie saoudite et au Yémen étaient déjà allégués dans le dossier T-462-16, dans son avis de demande, on retrouve les allégations suivantes, faisant état des faits nouveaux suivants survenus depuis l'autorisation ministérielle de 2016 :

[...]

11. En effet, le risque que des véhicules blindés canadiens vendus à l'Arabie Saoudite soient utilisés contre des civils, bien que nié initialement par la ministre, s'est matérialisé. L'ambassade saoudienne elle-même a reconnu que des blindés canadiens avaient été utilisés dans les derniers mois contre la population civile pendant le siège d'Awamiyah, une ville à majorité chiite située dans l'est de l'Arabie Saoudite.
12. Bien que mise en demeure par lettre du 3 août 2017 de reconsidérer la décision de son prédécesseur au vu de cette preuve et d'annuler les licences émises, la ministre refuse d'agir.

[...]

19. La minorité chiite du royaume est tout particulièrement visée par la soi-disant « lutte anti-terroriste » menée par le régime saoudien.
20. Ainsi, d'avril à août 2017, les forces armées saoudiennes ont occupé la ville majoritairement chiite d'Awamiyah dans la région de Qatif et en ont détruit le quartier historique, tuant des civils et faisant fuir les résidents. C'est dans ce contexte qu'ont été utilisés des véhicules blindés canadiens vendus à l'Arabie Saoudite par de précédents contrats.



21. Dès les mois de mai, des experts des Nations Unies avaient pourtant exigé que les autorités saoudiennes mettent fin à la démolition du patrimoine culturel et rétablissent les droits des habitants d'Awamiyah. Malheureusement, la situation loin de se résorber, n'a qu'empiré après la diffusion de ce communiqué.
22. L'Arabie Saoudite s'est défendue en affirmant qu'elle estimait nécessaire d'utiliser de l'équipement militaire pour combattre « les terroristes », alors même que le Rapporteur Spécial de l'ONU estime que la définition de terroriste utilisée par Riyad est inacceptable.

[...]

37. La ministre détient maintenant la preuve que des VBL canadiens ont été utilisés contre des minorités religieuses en Arabie Saoudite.
38. Considérant cette preuve, le demandeur a fait parvenir le 3 août 2017 une lettre à la ministre Freeland l'enjoignant d'annuler les licences d'exportation de VBL à l'Arabie Saoudite. Cette lettre est demeurée sans réponse.

[...]

[77] Ces allégations ne sont pas dépourvues de tout fondement et ne sont pas faites gratuitement. Au soutien des allégations du demandeur, l'avis de demande précise que ce dernier entend notamment invoquer les éléments de preuve suivants :

- a) Un affidavit d'Ali Al-Ahmed, directeur du Gulf Institute;
- b) Un affidavit de Mark Hiznay, directeur chez Human Rights Watch;
- c) Deux affidavits de réfugié et demandeur d'asile saoudiens, incluant des vidéos tournés à Awamiyah, en Arabie Saoudite;
- d) Divers rapports publics concernant la situation des droits de la personne en Arabie Saoudite;
- e) Divers rapports publics concernant l'intervention militaire au Yémen;
- f) Lettre d'André Lespérance à la ministre Freeland (3 août 2017);

- g) Le rapport sur les exportations de marchandises militaires du Canada 2012-2013;
- h) Les documents de l'office fédéral qui seront communiqués en vertu de la règle 317 des *Règles des Cours fédérales* et qui seront jugés pertinents;
- i) Tout autre élément de preuve conseillé par les procureurs, avec la permission de la Cour.

[78] Tel qu'il est précisé dans l'avis de demande amendé du 21 novembre 2017, l'objet de la présente demande est d'ordonner au Ministre d'annuler les licences ou de lui ordonner de prendre une décision sur le maintien ou la révocation des licences octroyées à GDLS. Le demandeur demande alternativement à la Cour d'ordonner toute réparation qu'elle estime convenable et juste en les circonstances, notamment :

- a) Déclarer que le refus de la Ministre d'annuler les licences d'exportation est déraisonnable et demander à la Ministre de reprendre l'étude du dossier pour qu'elle rende une décision conforme aux motifs du jugement à être rendu au mérite;
- b) Suspendre l'effet des licences octroyées à GDLS pour l'exportation de VBL à l'Arabie saoudite;
- c) Annuler les licences d'exportation octroyées à GDLS pour l'exportation de VBL à l'Arabie saoudite; ou
- d) Casser la décision de la Ministre de refuser d'annuler les licences d'exportation octroyées à GDLS pour l'exportation de VBL à l'Arabie saoudite et demander à la Ministre de reprendre l'étude du dossier pour

qu'elle rende une décision conforme aux motifs du jugements à être rendu au mérite.

*C. Critères pour un abus de procédure non remplis*

[79] Ayant considéré l'essence et l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire, il faut rejeter la prétention du Procureur général du Canada à l'effet que le demandeur désire essentiellement refaire le même débat au fond qui a été fait devant la Cour dans le cadre du dossier T-462-16. Le demandeur n'attaque pas l'autorisation ministérielle de 2016 et ne demande pas non plus à la Ministre de reconsidérer sa décision sur la base des faits qu'il a soulevés antérieurement. Certes, certains faits allégués par le demandeur dans son avis de demande amendée du 21 novembre 2017 font écho à ce qui était allégué dans l'avis de demande amendée du 21 avril 2016 (T-462-16). Mais il n'y a rien d'abusif dans cela. Étant donné la trame historique, commune aux deux dossiers, pareille redondance se veut simplement une toile de fond générale sur la situation des droits humains en Arabie saoudite et au Yémen.

[80] En l'espèce, le demandeur a soumis dans le dossier T-462-16 que l'octroi de licences d'exportation de VBL en Arabie Saoudite allait à l'encontre de la LLEI, de ses diverses directives et de la LCG. À proprement parler, le Canada n'est lié par des normes internationales consignées dans un traité que si celui-ci a été incorporé au droit canadien par une loi. Toutefois, les tribunaux peuvent faire appel au droit international pour dégager le sens de la Constitution du Canada. On sait également que la protection des droits de la personne ou le droit humanitaire constituent des normes impératives au droit international et auxquelles un État ne peut déroger inconsidérément (voir *Suresh c Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002

CSC 1 aux paras 60, 64-65). Cela dit, une lecture éclairée de l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017 nous amène à conclure que le demandeur n'entend pas refaire le débat sur cette question.

[81] Ce qui est crucial ici, c'est que le demandeur allègue que depuis l'autorisation ministérielle du 8 avril 2016, des VBL canadiens ont, de fait, été utilisés par l'État saoudien contre des civils innocents. Or, cette preuve n'existait pas lorsque l'autorisation ministérielle de 2016 a été accordée. Ainsi, d'avril à août 2017, les forces armées saoudiennes ont occupé la ville majoritairement chiite d'Awamiyah dans la région Qatif. À cette occasion, des actes de répression ont été perpétrés contre la population. On peut même voir des images de VBL canadiens. Ces incidents ont été rapportés dans les médias et ont fait l'objet de divers rapports d'organismes humanitaires. L'État saoudien s'est défendu en affirmant avoir agi ainsi pour combattre des terroristes dans la région.

[82] Contrairement à ce que suggère le Procureur général du Canada, je ne crois pas que la présente demande de contrôle judiciaire constitue une attaque déguisée du jugement rendu le 24 janvier 2017 par la juge Tremblay-Lamer. En l'espèce, il n'y a aucun risque de jugements contradictoires. Que le jugement du 24 janvier 2017 soit confirmé ou infirmé, cela ne change rien au fait que depuis l'autorisation ministérielle de 2016 des faits nouveaux sont survenus. Toute compétence que la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême pourrait exercer en appel, en lieu et place de la Cour fédérale ne peut s'exercer qu'en fonction de la situation et de la preuve existante au moment où le Ministre a autorisé la délivrance des licences d'exportation. D'un autre côté, la question que la Cour devra trancher au mérite c'est si, en eux-mêmes, les nouveaux faits et la nouvelle preuve invoqués dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2016

justifient la reconsidération de l'autorisation ministérielle de 2016, et le cas échéant, si le refus de la Ministre de suspendre ou d'annuler les licences d'exportation est déraisonnable.

[83] Dans *Turp CF*, la juge Tremblay-Lamer a déterminé que la possibilité que les VBL soient utilisés contre la population civile était un facteur pertinent à considérer par le Ministre.

L'absence de preuve d'une telle utilisation avait été jugée déterminante. Il est donc logique que ce facteur doive encore être considéré dans le cadre d'un exercice éventuel de la compétence prévue à l'article 10 de la LLEI. Les paramètres ont indéniablement changé depuis l'autorisation ministérielle de 2016. Comme la Ministre refuse de suspendre ou d'annuler les licences d'exportation délivrées à GDLS, il incombera à cette Cour d'effectuer une évaluation de la raisonnable de la nouvelle décision de la Ministre lors d'une audition sur le fond. Ce n'est pas parce que la Cour a jugé en 2017 que le balancement des facteurs effectué par le Ministre était raisonnable en avril 2016, que la même conclusion s'impose en ce qui a trait au refus de suspendre ou d'annuler les licences d'exportation en raison des faits nouveaux et de la preuve nouvelle au dossier.

[84] Même si l'appel du demandeur à l'encontre du jugement du 24 janvier 2017 devait être rejeté, la présente demande de contrôle judiciaire n'est pas redondante et continue à tous égards d'être pertinente et d'actualité. À ce chapitre, rappelons que GDLS – qui est la société titulaire des licences d'exportation – n'était pas partie dans le dossier T-462-16. Les six licences d'exportation en question n'ont jamais été déposées au dossier de la Cour. On peut se demander si celles-ci renferment des conditions particulières au niveau de l'utilisation finale par l'Arabie saoudite des VBL. On ignore si, dans le temps, elles auraient une période de vitalité ou de

péréemption, et si GDLS devait faire d'autres demandes pour la délivrance de nouvelles licences d'exportation.

[85] « L'abus de procédure a été décrit, en common law, comme consistant en des procédures injustes au point qu'elles sont contraires à l'intérêt de la justice » (*SCFP* au para 35 et jurisprudence citée). Ce n'est pas le cas en l'espèce pour les raisons déjà évoquées plus haut. Or, tout exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour de contrôler les procédures devant elle doit servir l'intérêt de la justice et protéger l'intégrité du système judiciaire. Les éléments mentionnés plus haut militent grandement en faveur de la poursuite des présentes procédures indépendamment de l'état des procédures d'appel engagées à l'encontre du jugement du 24 janvier 2017 dans le dossier T-462-16. En l'espèce, les considérations supérieures du maintien de l'intégrité du système de révision judiciaire commandent plutôt que les questions d'importance nationale soulevées dans la présente demande de contrôle judiciaire soient examinées le plus tôt possible au mérite – la Cour n'étant pas convaincue que cette dernière soit vouée à l'échec pour les motifs soulevés par le Procureur général du Canada dans sa requête en radiation.

## **VI. Existence d'une cause d'action**

[86] En tenant pour avérés les allégations de faits dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017, je ne suis pas convaincu que la présente demande de contrôle judiciaire doit être radiée sommairement au motif qu'elle est dénuée de toute chance de succès ou qu'il existe un vice fondamental et manifeste qui infirme à la base la capacité de la Cour à instruire la demande.

A. *Position des parties*

[87] En bref, le Procureur général du Canada conteste, d'une part, l'intérêt juridique du demandeur pour saisir la Cour de la présente demande de contrôle judiciaire, et, d'autre part, le pouvoir de la Cour d'accorder au mérite toute réparation recherchée par le demandeur dans son avis de demande amendée du 21 novembre 2017, et ce, même en tenant pour avéré le fait que, depuis, l'autorisation ministérielle de 2016, l'Arabie saoudite a utilisé des VBL canadiens contre des populations civiles. En l'espèce, il n'existe aucune obligation légale d'agir à la demande d'un citoyen. Les conditions pour l'obtention d'un bref de *mandamus* ne sont pas satisfaites (voir *Apotex Inc c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCF 742, 162 NR 177 (CAF) conf par *Apotex Inc c Canada*, [1994] 3 RCS 1100, 176 NR 1 [*Apotex*]). Il faut notamment qu'il y ait une obligation légale d'agir à caractère public, et ce, envers le demandeur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En ce sens, aucune décision révisable n'a été rendue par la Ministre. Tout recours visant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 10 de la LLEI est prématuré. On peut tout au plus parler ici de refus par omission d'agir, de sorte que les demandes d'annulation (*certiorari*) ou de jugement déclaratoire sont inapplicables, inutiles ou redondantes. La Cour n'est pas un forum approprié pour siéger en première instance en lieu et place de la Ministre.

[88] En réponse, le demandeur soumet que le refus – implicite ou exprès – de la Ministre d'exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 10 de la LLEI de modifier, de suspendre ou d'annuler une licence d'exportation constitue une décision révisable par la Cour. Or, l'intérêt juridique du demandeur – qui n'est pas différent de celui qui a été reconnu par la Cour dans le dossier T-462-16 – est incontestable. En l'espèce, le demandeur a des arguments sérieux à faire valoir au mérite quant à la déraisonnabilité du refus ministériel survenus depuis l'autorisation

ministérielle de 2016. Tout l'édifice argumentaire des procureurs de la Ministre est fondé sur une caractérisation erronée de la présente demande de contrôle judiciaire et sur un débat sémantique concernant l'existence d'une décision révisable et la nature des remèdes recherchés par le demandeur. Bien que le demandeur ait effectivement demandé des ordonnances s'apparentant au *mandamus* ou à l'injonction mandatoire, il demande aussi à la Cour d'ordonner toute autre réparation qu'elle estime convenable. Ainsi, si la Cour décide que le demandeur ne rencontre pas toutes les conditions pour émettre un *mandamus*, il lui sera loisible d'accorder tout autre remède qu'elle juge approprié, que ce soit, émettre un jugement déclaratoire ou bien simplement annuler la décision de la Ministre et retourner le dossier pour reconsidération (voir *Centre québécois du droit de l'environnement c Canada (Environnement)*, 2015 CF 773 au para 83 [CQDE]).

*B. Qualité pour agir du demandeur*

[89] Le Procureur général du Canada traite la présente demande de contrôle judiciaire comme une intrusion injustifiée dans l'exercice de la discrétion ministérielle. Que ce soit pour solliciter un bref de *mandamus* ou demander un jugement déclaratoire, le demandeur n'a pas qualité pour agir. Autrement, n'importe quel citoyen pourrait contraindre la Ministre à entreprendre un processus décisionnel sur n'importe quelle licence d'exportation délivrée en vertu de la LLEI. Il s'ensuit que la Ministre pouvait simplement ignorer la mise en demeure du 3 août 2017 – sans même en accuser réception –, et que la Cour est autorisée à radier derechef la présente demande de contrôle judiciaire. En effet, comme le demandeur ne peut prétendre à l'existence d'une obligation envers lui personnellement, la présente demande de contrôle judiciaire est vouée à l'échec. Le Procureur général du Canada tire argument du fait que puisque la LLEI ne prévoit aucun processus de participation ou de consultation des personnes ayant des intérêts opposés au



résident canadien qui fait une demande de licence d'exportation, accepter de procéder sur la présente demande de contrôle judiciaire équivaudrait à créer un forum judiciaire pour débattre de questions de politique à l'égard desquelles il n'a aucun intérêt direct et personnel et à transférer à la Cour le pouvoir décisionnel que le Parlement a confié à la Ministre.

[90] Il m'apparaît que le Procureur général du Canada tente de faire aujourd'hui un débat sur la justiciabilité de la demande et l'intérêt du demandeur, qui a déjà été réglé par la juge Tremblay-Lamer dans son jugement du 24 janvier 2017 (*Turp CF* aux paras 26-32). En effet, il a été jugé que le demandeur avait la qualité d'agir dans l'intérêt public en ce qui a trait à la question du caractère raisonnable de la décision du Ministre d'octroyer les licences d'exportation à GDLS. Pourquoi cela serait-il différent aujourd'hui?

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

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

(voir *Canada (Procureur général) c Downtown Eastside Sex Workers*

*United Against Violence Society*, 2012 CSC 45 au para 37).

[92] Au niveau de la qualité pour agir du demandeur, dans tous les cas, les principes applicables à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public doivent être interprétés de manière souple et libérale par les tribunaux (voir *Conseil canadien des églises c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 RCS 236 à la p 253, 88 DLR (4e) 193 [*Conseil canadien des églises* avec renvois aux RCS]). En effet, une trop grande restriction apportée à la reconnaissance de la qualité pour agir dans l'intérêt public aurait pour effet de mettre les actes publics à l'abri des contestations (voir *Conseil canadien des églises*, à la page 252; *Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada c Odynsky*, 2010 CAF 307 au para 61 et jurisprudence citée).

[93] Or, dans le jugement du 24 janvier 2017, la juge Tremblay-Lamer conclut au paragraphe 29 :

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

[94] À première vue, il n’y a aucune raison de ne pas suivre le raisonnement de la juge Tremblay-Lamer et de ne pas appliquer celui-ci à l’exercice du pouvoir de reconsidération que l’article 10 de la LLEI attribue au Ministre. J’ajouterais seulement que la vie démocratique – une valeur profondément canadienne – présuppose que des citoyens puissent agir dans l’intérêt public en soumettant des questions justiciables impliquant l’exercice de pouvoirs de nature publique, lorsque la question ne peut autrement être soumise aux tribunaux. Or, ce n’est que dans les cas les plus évidents que la Cour devrait accepter de mettre fin à une demande de contrôle judiciaire à l’étape d’une requête préliminaire en radiation pour défaut de qualité pour agir (voir *Sierra Club du Canada c Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 2 CF 211 au para 25, 157 FTR 123 (1<sup>ère</sup> inst); *Apotex Inc c Gouverneur en Conseil*, 2007 CAF 374 au para 13). En l’espèce, il n’est pas manifeste et évident à ce stade que le demandeur n’a pas qualité pour agir dans l’intérêt public.

*C. Caractère révisable du refus ministériel allégué par le demandeur*

[95] Sans statuer sur le fond de cette question, il me semble également à ce stade que le demandeur a une cause raisonnable d’action – la Ministre n’ayant à cette étape du dossier produit aucun affidavit et ayant refusé de produire les documents visés par la demande de transmission formulée en vertu de la Règle 317. Le refus de la Ministre de reconsidérer l’autorisation ministérielle de 2016 et d’exercer toute compétence prévue à l’article 10 de la LLEI à la lumière des faits nouveaux allégués dans l’avis de demande amendée du 21 novembre 2017 constitue, à première vue, une décision révisable en vertu des articles 18 et 18.1 de la LCF, et, on ne saurait par une interprétation tronquée de la présente demande le contrôle judiciaire empêcher cette Cour d’exercer son pouvoir constitutionnel de surveillance.

[96] La primauté du droit est reconnue dans le préambule de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [Charte]. C'est un principe opérationnel majeur de toute action législative, exécutive ou judiciaire. La primauté du droit comporte un certain nombre d'aspects et oblige les autorités gouvernementales à exercer leur pouvoir conformément à la loi et sans arbitraire (voir *Charkaoui c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CSC 9 au para 134 [Charkaoui]; *Roncarelli c Duplessis*, [1959] SCR 121, 16 DLR (2e) 689). Ce principe protégé par la Constitution a pour corollaire que les Cours supérieures – dont les Cour fédérales (voir *Charkaoui* au para 136), – peuvent être appelées à examiner si un exercice particulier du pouvoir de l'État est conforme à la loi ou non (voir *Catalyst Paper Corp c North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2 au para 10). C'est le cas en l'espèce, même si la plus grande prudence est de mise. Mais, nous ne sommes pas encore rendus au mérite de l'affaire.

[97] En général, il sera accordé un grand respect aux décisions discrétionnaires du gouvernement, mais encore faut-il que le pouvoir discrétionnaire en question soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la Charte (voir *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 au para 56; 174 DLR (4e) 193). Même lorsqu'un pouvoir de l'exécutif a trait à l'exercice de la prérogative royale ou du gouvernement en matière d'affaires étrangères – ce qui n'est pas le cas en l'espèce –, les tribunaux ont le pouvoir de rendre des ordonnances qui garantissent que celle-ci est exercée en conformité avec la Constitution et toute loi applicable (voir *Canada (Premier ministre) c Khadr*, 2010 CSC 3 au para 37 et jurisprudence citée).

[98] Or, il n'est pas contesté que le refus d'exercer une compétence statutaire constitue une décision révisable (voir par ex *CQDE; Alberta Wilderness Association c Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 190 [*Alberta Wilderness*]; *Centre québécois du droit de l'environnement c Oléoduc Énergie Est ltée*, 2014 QCCS 4147 citant *Morin c 9247-9104 Québec inc*, 2013 QCCA 1968; *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c Canada (Procureur général)*, 2013 CF 34 au para 29). Comme la jurisprudence l'indique, ce refus peut être explicite ou tacite. La négligence liée à l'exécution de l'obligation ou un retard déraisonnable à cet égard peuvent être considérés comme un refus implicite (voir *Dragan c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 211 au para 45, l'appel a été rejeté en raison du caractère théorique de la demande, voir *Canada (Ministre de la citoyenneté et de l'immigration) c Dragan*, 2003 CAF 233; voir aussi *Mersad c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 543 au para 15; *0769449 BC Ltd (Kimberly Transport) c Administration portuaire Vancouver Fraser*, 2015 CF 252 au para 24). En l'espèce, le 3 août 2017, le demandeur a mis en demeure la Ministre d'exercer la compétence prévue à l'article 10 de la LLEI, mais voilà, en tenant les faits allégués dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017 pour avérés, la Ministre refuse toujours de donner suite à la mise en demeure et d'agir conformément à la loi.

[99] Dans sa requête en radiation, la Ministre rétorque qu'elle n'a aucune obligation légale d'agir, de sorte qu'aucune des réparations recherchées dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017 ne peut être accordée par la Cour, ce que conteste bien entendu le demandeur. Je suis d'accord avec ce dernier que ces questions litigieuses ne peuvent être réglées de façon préliminaire et sans preuve devant la Cour. Il ne s'agit pas ici d'une procédure en jugement sommaire, où la Cour, à partir de la preuve soumise par les parties, peut régler un certain nombre

de questions litigieuses. À ce stade, je ne suis pas convaincu que le demandeur n'a aucune cause d'action. Le problème déborde largement le cadre de la mise en demeure. Le non exercice potentiel d'un pouvoir de nature publique comme celui prévu à l'article 10 de la LLEI est une question justiciable.

[100] Faut-il le rappeler, le pouvoir de délivrer des licences d'exportation en vertu de l'article 7 de la LLEI est un acte public délégué par le Parlement à la Ministre et dont la pérennité est assurée en pratique par le caractère réglementaire de la licence qui sera délivrée à l'exportateur. D'un autre côté, – et c'est très important pour l'administration ordonnée de la LLEI, – l'article 10 de la LLEI confère au Ministre un pouvoir général de modification, de suspension, d'annulation ou de rétablissement des licences et autorisations délivrées ou concédées en vertu de la LLEI. En passant, il ne semble pas nécessaire de recourir ici à la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, selon laquelle sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont le fait nécessaires à la réalisation de ses objectifs (voir *ATCO Gas & Pipelines Ltd c Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4 au para 51; *Bell Canada c Canada (Conseil de la radiodiffusion et les télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 RCS 1722 aux pp 1756-1758, 60 DLR (4e) 682).

[101] À première vue, rien n'empêche le Ministre – après avoir fourni l'occasion au titulaire de licence de faire des représentations – de modifier des conditions de licence, de suspendre une autorisation ou une licence, voire d'annuler toute licence d'exportation, suite à la découverte de faits nouveaux ou d'une utilisation finale non conforme à la LLEI et à ses règlements d'application, ou aux conditions particulières de toute licence délivrée à l'exportateur. Or, même

si l'article 10 de la LLEI n'impose aucune obligation au Ministre, la Cour pourra intervenir lorsque le pouvoir discrétionnaire en question n'a pas été exercé de bonne foi, est fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la LLEI ou encore si les règles d'équité procédurale n'ont pas été respectées (voir *Maple Lodge Farm c Gouvernement du Canada*, [1982] 2 RCS 2 aux pp 7-8; 137 DLR (3e) 558; *YM (Sales) Inc c Canada (Ministre du commerce international)*, 2008 CF 78 aux paras 20-22).

[102] Le Procureur général du Canada voudrait que ce soit uniquement lorsqu'une personne est directement affectée que la Cour puisse réviser la décision ministérielle prise par la Ministre en vertu de l'article 10 de la LLEI. En pratique, c'est limiter les demandes de contrôle judiciaire à l'exportateur. Or, pour le moment, GDLS n'a aucun intérêt, d'un point de vue économique ou juridique, à demander à la Ministre de suspendre ou d'annuler les licences d'exportation au motif que l'Arabie saoudite a utilisé – tel que l'allègue le demandeur dans son avis de demande amendée du 21 novembre 2017 – des VBL canadiens contre des populations civiles en 2017. D'un autre côté, CCC est partie au contrat de fourniture de matériel militaire et pourrait se retrouver dans une situation difficile et faire face à une demande de versement de pénalités si les livraisons promises ne sont pas effectuées. Il n'empêche, l'intégrité du régime de licences d'exportations repose pourtant sur l'affirmation législative des larges pouvoirs de contrôle et de surveillance ayant été délégués par la LLEI au Ministre. Comment peut-on donc s'assurer que la Ministre agit, en tout temps, en conformité de son mandat législatif d'assurer une surveillance continue des exportations de matériel militaire?

[103] En l'espèce, le demandeur peut sérieusement soutenir que la question n'est pas de savoir si la Ministre a une obligation quelconque envers le demandeur ou GDLS. On n'est pas ici dans

une affaire traditionnelle d'émission de permis, où ce sont les règles jurisprudentielles d'émission des brefs de *mandamus* qui gouvernent l'exercice de la compétence judiciaire. Le recours du demandeur a une portée beaucoup plus large et touche des questions d'intérêt public et d'interprétation statutaire des pouvoirs de révision et d'annulation des licences d'exportation conférés par l'article 10 de la LLEI à la Ministre. Au mérite, la Cour sera appelée à déterminer si l'obligation incombant à la Ministre – comme agent chargé par la LLEI d'assurer le contrôle la surveillance continue des exportations de matériel militaire – a été exécutée dans les limites de la loi et conformément à l'intention exprimée par le Parlement.

[104] Nous l'avons déjà noté plus haut, le demandeur a contesté dans le dossier T-462-16 la légalité et la raisonnable de la décision antérieurement prise par le Ministre d'autoriser la délivrance de licences pour l'exportation en Arabie saoudite de VBL fabriqués par GDLS. Bien qu'on puisse qualifier l'autorisation ministérielle de 2016 de « décision », à proprement parler, pareil acte de puissance publique n'a pas le caractère d'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire – puisqu'aucun droit n'est tranché de façon formelle par le Ministre dans le cadre d'un débat contradictoire. Il s'agit beaucoup plus d'un acte de nature législative. Et comme il s'agit ici d'une autorisation générale – valable pour seulement six licences d'exportation –, encore faut-il que l'exportateur se conforme par la suite à toutes les conditions réglementaires et autres conditions particulières contenues dans toute licence subséquemment délivrée en vertu de l'article 7 de la LLEI.

[105] La qualification juridique pouvant être donnée au refus – implicite ou exprès – allégué dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017 n'appartient pas aux parties mais exclusivement à la présente Cour. Il va de soi que cette qualification dépendra de la preuve au



dossier de la Cour et ne peut être décidée sommairement à ce stade. En effet, il existe une nette distinction entre prendre une décision – le refus d’agir pouvant en soi être une décision – et en établir l’existence au moyen de documents (voir *Centre hospitalier Mont-Sinaï c Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2001 CSC 41 aux paras 2-3 [*Centre hospitalier Mont-Sinaï*]).

[106] Si l’on tient pour avérés les faits allégués dans l’avis de demande amendée – qui sont au passage appuyés par la preuve documentaire invoquée par le demandeur dans l’avis de demande amendée – la Ministre est en possession de faits nouveaux et de preuves tangibles (incluant des rapport publics et des vidéos) à l’effet que des VBL canadiens ont effectivement été utilisés par l’État saoudien contre des populations civiles 2017, en l’occurrence dans la ville majoritairement chiite d’Awamiya dans la région de Qatif. Il faut également tenir pour avérée, à ce stade, l’allégation selon laquelle, malgré cette nouvelle preuve, la Ministre refuse de suspendre ou d’annuler les licences d’exportation ayant été délivrées à GDLS en vertu de l’autorisation ministérielle de 2016. Il n’est pas manifeste et évident à ce stade que le refus – implicite ou exprès – de la Ministre d’exercer la compétence prévue à l’article 10 de la LLEI n’est pas révisable et que le demandeur n’a pas de cause raisonnable d’action.

*D. L’argument du caractère prématuré de la demande de contrôle judiciaire*

[107] Selon la jurisprudence, l’absence d’une « décision » n’est pas un obstacle absolu à la présentation d’une demande de contrôle judiciaire (voir *Amnesty International Canada c Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1147 au para 69 et jurisprudence citée). Cela dit, vu le caractère incomplet du dossier, il n’est pas opportun que la Cour tranche, de manière préliminaire,

l'argument du caractère prématuré de la demande de contrôle judiciaire, et associé au fait que, selon le Procureur général du Canada, aucune décision révisable n'a été rendue à ce jour par la Ministre en vertu de l'article 10 de la LLEI. C'est une question qui devra être tranchée au mérite après un examen de la preuve et du dossier certifié, le cas échéant. D'ailleurs, le manque de transparence du processus décisionnel n'est pas un garde-fou empêchant la Cour d'examiner la légalité de toute action ministérielle pouvant être contestée. Le dialogue judiciaire découlant du principe de la séparation des pouvoirs ne peut être enclenché sans une certaine candeur et transparence des pouvoirs publics.

[108] Le problème ici c'est que les autorisations ministérielles et les licences d'exportation délivrées en vertu de l'article 7 de la LLEI ne sont pas des documents généralement accessibles au public. Il en est de même de toute décision de modifier, de suspendre, d'annuler ou de rétablir en vertu de l'article 10 de la LLEI une licence d'exportation. Du même coup, les délibérations et les consultations de la Ministre ne deviendront accessibles que lorsqu'une demande de contrôle judiciaire questionnant la légalité ou la raisonnable de toute telle décision aura été signifiée à la Ministre avec une demande de transmission de documents formulée en vertu de la Règle 317. De fait, le demandeur et la Cour ont appris l'existence de l'autorisation ministérielle de 2016 seulement après la signification de l'avis introductif d'instance dans le dossier T-462-16.

[109] Or, la question de savoir si la Ministre a ou non décidé d'ignorer la lettre de mise en demeure du 3 août 2017, de reconsidérer ou non l'autorisation ministérielle de 2016 et de ne pas suspendre ou annuler les licences d'exportation déjà délivrées en vertu de l'autorisation ministérielle de 2016, commande nécessairement un examen des documents faisant partie du dossier certifié transmis en vertu de la Règle 318 au greffe de la Cour et à la partie qui en a fait la

demande. Or, jusqu'à ce jour, malgré la demande de transmission de documents incluse dans l'avis de demande de contrôle judiciaire signifié et déposé le 27 septembre 2017, la Ministre s'est objectée à ce que les documents relatifs à la reconsidération de la décision du 8 avril 2016 – suite aux faits nouveaux rapportés dans les médias en juillet 2017 ou communiqués à l'attention de la Ministre dans la mise en demeure du 3 août 2017 – soient transmis au greffe de la Cour et au demandeur.

[110] D'un autre côté, à la fin de juillet 2017, la Ministre ainsi que le Premier Ministre ont déclaré aux médias que le gouvernement fédéral disait prendre « très au sérieux [les] allégations » à l'effet que des VBL canadiens avaient été utilisés par l'Arabie saoudite dans la répression de la minorité chiite : « Nous nous sommes engagés, en tant que gouvernement à être plus ouverts, à être plus transparents et plus redevables envers les canadiens par rapport à des enjeux comme ceux-ci, et c'est exactement ce que nous allons faire » (Premier ministre). « Si l'on découvre que des exportations canadiennes ont été utilisées pour commettre de sérieuses violations des droits de la personne, le ministre [Chrystia Freeland] interviendra » (déclaration par courriel d'Affaire mondiales (Canada) (voir Radio-Canada, La Presse Canadienne et RCI, « Ottawa se penche sur l'utilisation de blindés canadiens en Arabie saoudite », *Radio-Canada* (29 juillet 2017), en ligne : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1047828/ottawa-armee-blindes-canadiens-arabie-saoudite>).

[111] Le 28 septembre 2017, interpellée par le député de Montcalm au sujet de ce qu'elle comptait faire suite aux allégations d'utilisation de VBL canadiens contre des populations civiles, la Ministre a avisé la Chambre des Communes :

**M. Luc Thériault (Montcalm, BQ) :**

Monsieur le Président, l'Arabie saoudite utilise des armes canadiennes contre sa population civile. Le 28 juillet, la ministre disait qu'elle allait réagir. Pourtant, les blindés prennent toujours le chemin de Riyad et l'argent saoudien celui du Canada.

Pourquoi la ministre des Affaires étrangères veut-elle faire entériner le Traité sur le commerce des armes, alors que son gouvernement n'a même pas l'intention de le respecter?

**L'hon. Chrystia Freeland (ministre des Affaires étrangères, Lib.) :**

Monsieur le Président, le Canada s'attend à ce que l'utilisateur final de toute exportation respecte les conditions d'utilisation finale prévues par les permis d'exportation délivrés. J'ai demandé un examen de la situation et nos fonctionnaires ont demandé activement de plus amples informations sur ces allégations. Je peux confirmer qu'aucun nouveau permis d'exportation n'a été délivré pour l'Arabie saoudite.

[112] Au passage, le député de Montcalm faisait référence au projet de loi C-47 intitulé « Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et le Code criminel (modifications permettant l'adhésion au Traité sur le commerce des armes et autres modifications) ». Rappelons que selon l'article 7, paragraphe 7, du *Traité sur le commerce des armes*, 2 avril 2013, (entré en vigueur le 24 décembre 2014) [TCA], un État Partie exportateur est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur, s'il obtient de nouvelles informations pertinentes montrant qu'il existe un risque prépondérant que les armes visées soient utilisées pour servir à commettre une violation grave du droit international humanitaire ou du droit international des droits de la personne, ou à en faciliter la commission. Le projet de loi C-47 a été déposé en première lecture le 13 avril 2017. Depuis, il a passé le stade de la deuxième lecture et a été renvoyé au Comité permanent des Affaires étrangères et de développement national le 3 octobre 2017. Aucune modification législative aux articles 7 et 10 de la LLEI n'est

envisagée pour le moment – le gouvernement étant d’avis que le régime actuel de licences d’exportation est compatible avec les dispositions du TCA et les autres engagements du Canada.

[113] Le Procureur général du Canada dit qu’aucune décision révisable n’a été rendue par la Ministre. Mais comment s’en assurer? La transparence du pouvoir décisionnel conféré à la Ministre en vertu de la LLEI est au cœur du présent débat devant la Cour. En l’espèce, comment le demandeur et l’ensemble des citoyens canadiens peuvent-ils savoir si la Ministre a ou non pris la décision de refuser de suspendre ou d’annuler les licences d’exportation, suite aux faits nouveaux et à la preuve nouvelle d’utilisation de VBL canadiens contre des populations civiles? Dans quelle mesure la Ministre s’est-elle engagée envers la population canadienne à agir pour que l’on puisse considérer qu’elle a pris une « décision » suscitant les attentes légitimes et les attentes du public? À partir de quel moment peut-on dire qu’un refus d’exercer la compétence statutaire prévue à l’article 10 de la LLEI fait suite à une délibération de la Ministre?

[114] Sans statuer sur le mérite de l’objection à la production des documents visés par la demande de transmission en vertu de la Règle 317, la réponse à ces questions litigieuses dépend donc de la preuve qui sera administrée sur le fond de la demande de contrôle judiciaire et du contenu du dossier certifié. Or, plusieurs mois se sont écoulés depuis l’envoi de la mise en demeure du 3 août 2017 et l’engagement public de la Ministre d’examiner la situation et d’agir le cas échéant. En tenant pour avérés les faits mentionnés dans l’avis de demande amendé du 21 novembre 2017, force est de conclure que l’allégation de refus d’agir et de l’existence d’une décision négative de la Ministre n’est pas dépourvue de fondement actuel à ce stade des procédures.

[115] En l'absence d'un affidavit de la Ministre ou d'un représentant autorisé de son ministère, la Cour ne peut, à ce stade, se contenter de l'affirmation générale contenue dans la lettre du 17 octobre 2017 adressée par le procureur de la Ministre au procureur du demandeur à l'effet que « [l]a seule décision qui a été rendue en relation avec des licences d'exportation délivrées à General Dynamics Land Systems Canada (GDLS) est la décision du 8 avril 2016 de l'honorable Stéphane Dion, Ministre des Affaires étrangères, autorisant la délivrance de ces licences ». Il n'est pas manifeste et évident à ce stade qu'aucune décision n'a été rendue et que la demande de contrôle judiciaire est prématurée.

*E. Remèdes pouvant être accordés au mérite de l'affaire*

[116] Je suis également d'avis que les remèdes pouvant être accordés au mérite par la Cour est une question litigieuse qui devrait être tranchée par le juge du fond après considération de la preuve au dossier et du contenu du dossier certifié transmis à la Cour par l'office fédéral. En effet, en vertu du paragraphe 18.1(3) de la LCF, la Cour a discrétion pour accorder une réparation appropriée et adaptée aux faits pour corriger les erreurs commises ou les problèmes soulevés dans une affaire.

[117] En dernière analyse, les remèdes peuvent varier en fonction de la qualification juridique donnée par la Cour au refus ou à la décision contestée. Tout dépendra de la nature des erreurs révisables et de la situation au temps où la Cour sera appelée à statuer sur le fond de l'affaire. Par analogie, les propos suivants de la Cour suprême du Canada dans *Imperial Tobacco*, au paragraphe 21, invitent le juge des requêtes à faire preuve d'une certaine prudence avant de

décider, de manière préliminaire, qu'aucun des remèdes recherchés par le demandeur ne peut être accordé par la Cour :

Quoique très utile, la requête en radiation ne saurait être accueillie à la légère. Le droit n'est pas immuable. Des actions qui semblaient hier encore vouées à l'échec pourraient être accueillies demain [...] L'histoire de notre droit nous apprend que souvent, des requêtes en radiation ou des requêtes préliminaires semblables [...] amorcent une évolution du droit. Par conséquent, le fait qu'une action en particulier n'a pas encore été reconnue en droit n'est pas déterminant pour la requête en radiation. Le tribunal doit plutôt se demander si, dans l'hypothèse où les faits allégués seraient avérés, il est raisonnablement possible que l'action soit accueillie. L'approche doit être généreuse et permettre, dans la mesure du possible, l'instruction de toute demande inédite, mais soutenable.

[Je souligne.]

[118] Or, s'il y a un domaine du droit qui n'est pas figé, c'est bien celui du droit administratif. Largement tributaire des principes dégagés par les tribunaux supérieurs, c'est un droit en perpétuelle évolution. Et s'il existe tout un éventail de recours extraordinaires – injonction, bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou *quo warranto*, jugement déclaratoire – c'est la jurisprudence qui en a défini les contours et les conditions d'exercice. Une chose est certaine cependant : les tribunaux ne s'attachent pas à la forme particulière de l'acte administratif. Ce qui compte en premier lieu c'est son effet juridique. Car, faut-il le rappeler, le contrôle judiciaire repose sur la nécessité constitutionnelle – au nom de la primauté du droit et du principe de la séparation des pouvoirs – que les tribunaux supérieurs puissent vérifier la légalité – voire la raisonnablement – de toute action législative ou gouvernementale quelle que soit sa nature ou son origine.

[119] D'autre part, sans statuer sur le fond du dossier, je note cependant que la Cour fédérale peut, dans les cas appropriés, rendre une ordonnance de *mandamus* enjoignant au Ministre d'exercer tout pouvoir de nature discrétionnaire que la loi lui confère (voir *JP Morgan* au para 94; *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c LeBon*, 2013 CAF 55 aux paras 14-15). En fait, l'arrêt *Apotex* qu'invoque en l'espèce le *Procureur général du Canada* reconnaît clairement que les organismes qui ont un pouvoir décisionnel discrétionnaire peuvent tout de même faire face à une ordonnance judiciaire de *mandamus*, dans certains cas (voir *Apotex*; voir aussi *Université Trinity Western c British Columbia College of Teachers*, 2001 CSC 31 aux paras 41, 43 et 44; *Centre Hospitalier Mont-Sinai* au para 117).

[120] Enfin, la Cour possède un large pouvoir déclaratoire visant tout office fédéral ou le Procureur général du Canada (voir *Bilodeau-Massé c Canada (Procureur général)*, 2017 CF 604 au para 39; voir aussi *CQDE; Assoc des femmes autochtones du Canada c Canada*, [1994] 3 RCS 627 à la p 646, 119 DLR (4e) 224 [*Assoc des femmes autochtones* avec renvois aux RCS]). Par exemple, dans le cas où un demandeur – comme en l'espèce – n'a aucun intérêt propriétaire ou pécuniaire dans l'issue de l'instance et agit au nom de l'intérêt public, la réparation appropriée peut consister en un jugement déclaratoire sur l'interprétation de la loi – ici l'article 10 de la LLEI – et la portée de toute obligation incombant au ministre responsable dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir de nature discrétionnaire (voir *Mines Alerte Canada c Canada (Pêches et Océans)*, 2010 CSC 2 aux paras 8, 12, 43 et 50-53). Si un jugement déclaratoire peut être accordé par la Cour lorsque l'avis de demande contient une clause omnibus (voir *Assoc des femmes autochtones du Canada* aux pp 646-648), à plus forte raison, lorsque l'avis de demande



requiert alternativement un jugement déclaratoire et / ou un jugement annulant la décision rendue, le défendeur ne peut se plaindre qu'il subit un préjudice.

[121] En tenant pour avérés les faits allégués par le demandeur dans l'avis de demande amendée du 21 novembre 2017, il n'est pas manifeste et évident à ce stade qu'aucun des remèdes prévus aux articles 18 et 18.1 de la LCF ne peut être accordé par la Cour en l'espèce.

## **VII. Conclusion**

[122] En conclusion, les prétentions de la Ministre à l'effet que la présente demande ne présente aucune chance de succès, qu'elle est redondante et constitue ultimement un abus de procédures ne sont pas fondées en l'espèce.

[123] La présente requête en radiation est rejetée sans dépens.

**ORDONNANCE au dossier T-1457-17**

**LA COUR ORDONNE** que la requête en radiation soit rejetée sans dépens.

« Luc Martineau »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1457-17

**INTITULÉ :** DANIEL TURP c LE MINISTRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET DYNAMICS LAND SYSTEMS  
CANADA INC.

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 20 NOVEMBRE 2017

**ORDONNANCE ET MOTIFS :** LE JUGE MARTINEAU

**DATE DES MOTIFS :** LE 9 JANVIER 2018

**COMPARUTIONS :**

Me André Lespérance POUR LE DEMANDEUR  
Me Anne-Julie Asselin

Me Bernard Letarte POUR LA DÉFENDERESSE  
Me Vincent Veilleux LA MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Trudel Johnston & Lespérance POUR LE DEMANDEUR  
Avocats / Barristers & Solicitors  
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LA DÉFENDERESSE  
LA MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES