

T-499-91

John R. Grant, Kenneth E. Riley, Howard S. Davis, who together form a unincorporated association known as the “Lethbridge R.C.M.P. Veterans’ Court Challenge Committee”, each on ^a their own behalf and on behalf of the unincorporated association, and Kirsten M. Mansbridge (*Plaintiffs*)

v.

The Attorney General of Canada, the Solicitor General of Canada, Normand D. Inkster, Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (*Defendants*)

and

Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary, Alberta Inter-religious Coalition, World Sikh Organization, Canadian Human Rights Commission (*Intervenors*) ^d

INDEXED AS: GRANT v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.) ^e

Trial Division, Reed J.—Calgary, January 25; Ottawa, July 8, 1994.

RCMP — Action to prohibit RCMP Commissioner from allowing wearing of religious symbols as part of uniform — RCMP Regulations amended in 1990 to allow implementation of policy to encourage recruitment of visible minorities — No constitutional barrier preventing Commissioner from allowing wearing of Khalsa Sikh turban in place of stetson.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Freedom of religion — Whether amendment to RCMP Regulations, Commissioner’s Standing Orders unconstitutional as contrary to Charter, s. 2(a) — Legislation with religious purpose not necessarily infringing s. 2(a) — No necessary religious content to interaction between member of public and police officer wearing identification of religious persuasion as part of uniform — No coercion on member of public to share officer’s religious beliefs.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Convention of neutrality applying to police forces under Charter, s. 7 — Police officers expected to operate in neutral fashion, free from political, religious allegiances — Conventions not constitutional guarantees, not legally enforceable — No evidence of deprivation of “liberty or security” by

T-499-91

John R. Grant, Kenneth E. Riley, Howard S. Davis, qui ensemble forment une association non constituée en personne morale connue sous le nom de «Lethbridge R.C.M.P. Veterans’ Court Challenge Committee», chacun en son propre nom et au nom de l’association, et Kirsten M. Mansbridge (*demandeurs*)

^b c.

Le procureur général du Canada, le solliciteur général du Canada, Normand D. Inkster, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (*défendeurs*) ^c

et

Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary, Alberta Inter-religious Coalition, World Sikh Organization, Commission canadienne des droits de la personne (*intervenantes*) ^d

RÉPERTORIÉ: GRANT c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1^{re} INST.) ^e

Section de première instance, juge Reed—Calgary, 25 janvier; Ottawa, 8 juillet 1994.

GRC — Action visant à interdire au commissaire de la GRC d’autoriser le port de symboles religieux comme éléments de l’uniforme — Le Règlement de la GRC a été modifié en 1990 de façon à permettre la mise en œuvre de mesures visant à encourager le recrutement de minorités visibles — Aucun obstacle constitutionnel n’empêchait le commissaire d’autoriser les Sikhs du Khalsa à porter le turban au lieu du feutre. ^f

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté de religion — Il s’agit de savoir si la modification du Règlement de la GRC et des ordres permanents du commissaire était inconstitutionnelle parce qu’elle était contraire à l’art. 2a) de la Charte — Une loi ayant un but religieux ne contrevient pas nécessairement à l’art. 2a) — Les rapports entre un policier dont l’uniforme comporte un symbole de sa religion et un membre de la population ne sont pas nécessairement de nature religieuse — Il n’existe aucune contrainte forçant ce dernier à partager les croyances religieuses du policier. ^g

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La convention de neutralité s’applique aux forces policières en vertu de l’art. 7 de la Charte — Les policiers sont censés agir de façon neutre, sans allégeance politique ou religieuse — Les conventions ne sont pas des garanties constitutionnelles, et elles ne sont pas légalement exécutoires — ^j

RCMP officers wearing turbans — Visible manifestation of Sikh officer's religious faith as part of uniform not creating reasonable apprehension of bias — No evidence of state intrusion into life, liberty, security of plaintiffs.

Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Plaintiffs arguing state recognition of one religious group as opposed to others discriminatory under Charter, s. 15 — Special privilege to officers wearing Sikh turban not discriminatory — Employers required to accommodate employees to alleviate adverse effect discrimination — Commissioner seeking to encourage recruitment of visible minorities into Force — No constitutional barrier.

Practice — Parties — Standing — Requirements for public interest standing met — Serious issue raised by litigation — Plaintiffs having established real, continuing interest in retaining religious neutrality of RCMP uniform — Personal interest resulting from past, present connection with Force — No reasonable, effective alternative means to bring issue before courts.

The plaintiffs sought an order prohibiting the Commissioner of the RCMP from allowing the wearing of religious symbols, such as a turban, as part of the RCMP uniform, and a declaration that the Commissioner's actions in this regard were unconstitutional. The possibility of changing the RCMP dress code to allow for the wearing of the Khalsa Sikh turban and other symbols of that religion first became of concern to the RCMP in 1980 following enactment of the *Canadian Human Rights Act*. A report, prepared in 1982 by the Canadian Human Rights Unit of the RCMP, described the tenets of Sikhism, some of its history and the significance of the wearing of various religious symbols. It identified the amendments which should be made to the RCMP Regulations and the Commissioner's Standing Orders to allow for the wearing of the turban and other items of religious significance by Khalsa Sikhs. No action was taken to implement the recommendations contained in the report. In mid-1987, the RCMP began to endorse and implement affirmative action policies directed at the recruitment of visible minorities; later that year, the issue of the wearing of turbans by Sikh members was raised again, after which the Commissioner gave instructions that the recruiting teams could tell Sikh applicants that they would be allowed to wear beards and turbans. Finally, in April of 1989, a bulletin was issued by the Commissioner to effect a change in the Administration Manual by changing the relevant Standing Orders. The proposed change raised a strong opposition and serious concerns, particularly in western Canada where the RCMP is the police force with which the public comes into daily contact. Moreover, western Canadians have always had great pride in and attachment to the traditions of the RCMP. Despite that opposition, the RCMP Regulations were amended in March of 1990, and an application form was created for

Absence de preuve d'atteinte à la «liberté ou sécurité» du fait que des agents de la GRC portent le turban — La manifestation visible de la conviction religieuse de l'agent sikh comme élément de son uniforme ne crée pas une crainte raisonnable de partialité — Absence de preuve d'ingérence de l'État dans la vie, la liberté et la sécurité des demandeurs.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Les demandeurs soutiennent que la reconnaissance par l'État d'un groupe religieux par opposition à d'autres groupes est discriminatoire en vertu de l'art. 15 de la Charte — Le privilège spécial accordé aux agents qui portent le turban sikh n'est pas discriminatoire — Les employeurs sont tenus d'accommoder les employés de façon à atténuer la discrimination par suite d'un effet préjudiciable — Le commissaire cherchait à encourager le recrutement de minorités visibles au sein de la GRC — Absence d'empêchement constitutionnel.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Les conditions relatives à la qualité pour agir dans l'intérêt public ont été remplies — Le litige soulevait une question sérieuse — Les demandeurs avaient établi l'existence d'un intérêt réel et continu dans le maintien de la neutralité religieuse de l'uniforme de la GRC — L'intérêt personnel résultait des liens passés et existants avec la GRC — Absence de solution de rechange raisonnable et efficace permettant de soumettre le litige aux tribunaux.

Les demandeurs ont sollicité une ordonnance interdisant au commissaire de la GRC d'autoriser le port de symboles religieux, tels un turban, comme éléments de l'uniforme de la GRC, ainsi qu'un jugement déclaratoire portant que les mesures prises par le commissaire à cet égard étaient inconstitutionnelles. C'est en 1980, à la suite de l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, que la GRC a commencé à s'interroger sur la possibilité de modifier le code vestimentaire de la GRC de façon à permettre le port du turban des Sikhs du Khalsa et d'autres symboles liés à cette religion. Dans un rapport préparé en 1982 par le Groupe des droits de la personne de la GRC, on décrivait les doctrines de sikhisme et certains éléments historiques et l'on donnait des précisions sur la signification du port de divers symboles religieux. On y indiquait les modifications qui devaient être apportées au Règlement de la GRC et aux ordres permanents du commissaire, afin de permettre le port du turban et d'autres articles ayant une signification religieuse pour les Sikhs du Khalsa. Aucune mesure n'a été prise en vue de mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport. Au milieu de l'année 1987, la GRC a commencé à approuver et à mettre en œuvre des mesures de promotion sociale visant le recrutement de personnes appartenant à des minorités visibles; la question du port du turban par les membres sikhs s'est posée de nouveau plus tard, cette année-là, après quoi le commissaire a fait savoir aux équipes de recrutement qu'elles pouvaient informer les candidats sikhs qu'ils seraient autorisés à porter la barbe et le turban. Finalement, en avril 1989, le commissaire a publié un bulletin afin de modifier le Manuel d'administration par des changements apportés aux ordres permanents pertinents. La modification proposée a donné lieu à une forte opposition et à de graves préoccupations, particulièrement dans l'Ouest cana-

Sikhs who wished to wear the turban and the other religious symbols. Two individuals were exempted from wearing the felt hat referred to in subsection 64(1) of the amended Regulations. The issues canvassed were: 1) whether the plaintiffs had standing; 2) freedom of religion and paragraph 2(a) of the Charter; 3) fundamental justice and section 7 of the Charter; 4) discrimination and section 15 of the Charter; 5) multiculturalism and Charter, section 27 and 6) whether the Commissioner's actions, if unconstitutional, were saved by section 1.

Held, the action should be dismissed.

1) The plaintiffs met the three requirements for public interest standing. First, this litigation raised a serious issue: whether there was a constitutionally protected right that RCMP members, in exercising the powers of the state, do so without exhibiting their adherence to particular religious beliefs. Second, the plaintiffs have met the requirement of possessing sufficient interest, as citizens, in the subject-matter of the litigation. They have established a real and continuing interest in retaining the religious neutrality of the RCMP uniform. They had a personal interest as a result of past and present connection with the Force. They have spent their time, money and effort, first, to lobby Members of Parliament and then by commencing this litigation. There was no merit in the argument that granting standing herein could result in an opening of the floodgates causing the courts to be overburdened and scarce judicial resources inappropriately consumed. The third requirement was that no other reasonable and effective way of getting the issue to court existed. It was most unlikely that an existing member of the RCMP would launch such litigation, or an aggrieved member of the public make a complaint to the RCMP Public Complaints Commission. The plaintiffs did not allege that actual bias or improper action on the part of an officer has occurred; rather, they alleged that a reasonable apprehension of bias will exist. They asserted that, when a religious symbol is allowed as part of the uniform, the appearance of impartiality is undermined. In order to meet the test of a "reasonable and effective" alternative, it is necessary to demonstrate more than a possibility that litigation might occur. There were no reasonable and effective alternative means to bring the issue before the courts.

2) Not all legislation with a religious purpose infringes paragraph 2(a) of the Charter. It is necessary to demonstrate that the religious purpose is such as to either constrain an individual's chosen religious practices or expression or to compel participation in religious practices or observances which the indi-

dien, où les policiers avec qui la population entretient des rapports quotidiens sont des membres de la GRC. En outre, les Canadiens de l'Ouest ont toujours tiré une grande fierté des traditions de la GRC et y ont toujours été très attachés. Malgré cette opposition, le Règlement de la GRC a été modifié en mars 1990, et un formulaire de demande a été rédigé à l'intention des Sikhs qui désiraient porter le turban et d'autres symboles religieux. Deux personnes ont été exemptées du port du feutre mentionné au paragraphe 64(1) du nouveau Règlement. Les questions examinées se rapportaient: 1) à la question de savoir si les demandeurs avaient qualité pour agir; 2) à la liberté de religion et à l'alinéa 2a) de la Charte; 3) à la justice fondamentale et à l'article 7 de la Charte; 4) à la discrimination et à l'article 15 de la Charte; 5) au multiculturalisme et à l'article 27 de la Charte; et 6) à la question de savoir si les mesures prises par le commissaire, si elles étaient inconstitutionnelles, étaient justifiées au regard de l'article premier de la Charte.

Jugement: l'action doit être rejetée.

1) Les demandeurs satisfaisaient aux trois conditions nécessaires pour avoir la qualité pour agir dans l'intérêt public. Premièrement, le litige soulevait une question sérieuse: il s'agissait de savoir s'il existe un droit garanti par la Constitution qui oblige les membres de la GRC à ne pas afficher leur appartenance à un groupe religieux particulier lorsqu'ils agissent au nom de l'État. Deuxièmement, les demandeurs remplissaient la condition selon laquelle ils devaient avoir un intérêt suffisant, à titre de citoyens, dans l'objet du litige. Les demandeurs ont établi qu'ils avaient un intérêt véritable et continu dans le maintien de la neutralité religieuse de l'uniforme de la GRC. Ils avaient un intérêt personnel du fait de leurs liens passés et existants avec la GRC. Ils avaient consacré du temps, de l'argent et des efforts, d'abord pour sensibiliser les députés fédéraux et, ensuite, pour porter leur cause devant les tribunaux. L'argument voulant que la reconnaissance de la qualité pour agir en l'espèce puisse entraîner un flot de poursuites qui submergeraient les tribunaux et utiliseraient de façon inadéquate les rares ressources judiciaires n'était pas fondé. Le troisième argument était qu'il n'existait aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux. Il était fort peu probable qu'un membre existant de la GRC porte la cause devant les tribunaux, ou qu'un membre du public qui se sentait lésé porte plainte auprès de la Commission des plaintes du public de la GRC. Les demandeurs n'ont pas allégué l'existence d'une partialité réelle ou une conduite incorrecte de la part d'un agent; ils ont plutôt allégué qu'il existait une crainte raisonnable de partialité. Selon les demandeurs, lorsqu'on permet qu'un symbole religieux fasse partie de l'uniforme, on mine l'apparence d'impartialité. Pour satisfaire au critère d'une mesure de rechange «raisonnable et efficace», il est nécessaire de démontrer plus que la possibilité qu'un litige se produise. Il n'existait aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux.

2) Les dispositions législatives qui ont un objet religieux ne vont pas toutes à l'encontre de l'alinéa 2a) de la Charte. On doit prouver que l'objet religieux est de nature à restreindre le choix d'une personne de mettre en pratique ou d'exprimer ses croyances religieuses ou à obliger une personne à pratiquer ou

vidual would not freely choose. The interaction of a member of the public with a police officer who carries an identification of his religious persuasion as part of his uniform does not constitute an infringement of the former's freedom of religion. There is no necessary religious content to the interaction between the two individuals. In the case of interaction between a member of the public and a police officer wearing a turban, there is no compulsion or coercion on the member of the public to participate in, adopt or share the officer's religious beliefs or practices. The only action demanded from the member of the public is to observe the officer's religious affiliation. The preamble of the Charter should not be used to interpret the freedom of religion guarantee set out in paragraph 2(a) because that paragraph, being unambiguous in the present context, requires no interpretive assistance. Preambular statements are interpretive guides, not substantive provisions.

3) Many of the activities in which police officers engage fall within the purview of section 7 of the Charter. The concept of *fundamental justice carries with it the requirement that decisions are to be taken by a decision-maker free of any indicia which can lead to the raising of a reasonable apprehension of bias*. There is a convention of neutrality with respect to police forces in Canada which includes the expectation that their dress will not manifest political or religious allegiances. Conventions are not, however, legally enforceable; they are flexible and change over time. A convention is not a constitutional guarantee. There was no evidence that any person has been "deprived" of his "liberty or security" by either of the two RCMP officers wearing turbans, or has experienced a reasonable apprehension of bias in the context of such deprivation. The plaintiffs' evidence was entirely theoretical and speculative. The assertion that a visible manifestation of a Sikh officer's religious faith, as part of his uniform, will create a reasonable apprehension of bias was not based upon any concrete evidence. There was no evidence of any state intrusion into the life, liberty or security of the plaintiffs or of any person whom they represent.

4) Not only was there no concrete instance of discrimination before the Court but the agreed statement of facts stated that the RCMP would consider any request for exemption on religious grounds on a basis similar to that on which the Khalsa Sikh's request to wear the turban was granted. In order to prove discrimination, there has to be some evidence that equal concessions had been requested and denied and that there was an equality of position with respect to the individual granted an exemption and those who were not. On the evidence, the Commissioner's Standing Orders did not offend section 15 of the Charter. Under both the *Canadian Human Rights Act* and section 15 of the Charter, rules of general application which have an adverse effect on an individual because of characteristics which fall within prohibited grounds of discrimination will be held to result in "adverse effect discrimination." When adverse effect discrimination exists, employers are required to accommodate employees so as to alleviate the effect. The crucial consideration, when the decision to accommodate the Sikh turban

à observer une religion qu'elle n'aurait pas choisie de son propre gré. Les rapports entre un policier dont l'uniforme comporte un symbole de sa religion et un membre de la population ne portent pas atteinte à la liberté de religion de ce dernier. Ces rapports ne sont pas nécessairement de nature religieuse. Dans le cas des rapports entre un policier qui porte un turban et un membre de la population, il n'existe aucune contrainte ni coercition qui forcerait ce dernier à adopter ou à partager les croyances ou les pratiques religieuses du policier, ou à y participer. La seule activité imposée à la personne qui traite avec un tel policier est de constater l'appartenance religieuse du policier. Le préambule de la Charte ne devrait pas être utilisé pour interpréter la garantie relative à la liberté de religion établie à l'alinéa 2a) parce qu'il n'existe dans cet alinéa, eu égard à la présente affaire, aucune ambiguïté qui devrait être interprétée à la lumière du préambule. Les déclarations énoncées dans un préambule constituent des règles d'interprétation et non des dispositions de fond.

3) Bon nombre des activités exercées par les policiers sont visées par l'article 7 de la Charte. Le concept de justice fondamentale suppose que les décisions doivent être prises par une instance libre de tout indice qui peut susciter une crainte raisonnable de partialité. Il existe une convention de neutralité à l'égard des forces policières du Canada, et cette convention sous-entend que leur tenue vestimentaire ne manifesterait aucune allégeance politique ou religieuse. Toutefois, les conventions ne peuvent être appliquées légalement; elles sont souples et évoluent au fil des années. Une convention n'est pas une garantie constitutionnelle. Rien ne prouve que quiconque ait subi une «atteinte» à sa «liberté ou sécurité» en raison du port du turban par les deux agents de la GRC, ou ait ressenti une crainte raisonnable de partialité à cause de cette atteinte. Les preuves soumises par les demandeurs étaient entièrement théoriques et conjecturales. La déclaration voulant que la manifestation visible de la foi religieuse d'un agent sikh, à cause d'une partie de son uniforme, suscite une crainte raisonnable de partialité ne se fondait sur aucun élément de preuve concret. Aucun élément de preuve ne montrait qu'il y avait eu ingérence de l'État dans la vie, la liberté ou la sécurité des demandeurs ou d'un tiers qu'ils représentaient.

4) Non seulement n'y avait-il aucune preuve concrète de discrimination devant la Cour, mais l'exposé conjoint des faits précisait que la GRC envisagerait toute demande d'exemption pour des motifs religieux d'une façon semblable à celle qui a permis aux Sikhs du Khalsa de porter le turban. Afin de prouver la discrimination, il fallait soumettre des éléments de preuve indiquant que des concessions égales avaient été demandées et refusées et que la personne ayant bénéficié de l'exemption et celle qui se l'était vu refuser se trouvaient dans une situation équivalente. Selon la preuve, les ordres permanents du commissaire ne contrevenaient pas à l'article 15 de la Charte. Selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et l'article 15 de la Charte, les règles d'application générale qui ont un effet préjudiciable sur une personne en raison de caractéristiques qui relèvent des motifs de distinction illicite seront considérées comme de la «discrimination par suite d'un effet préjudiciable». Lorsqu'il existe une discrimination par suite d'un effet préjudiciable, les employeurs sont tenus d'accom-

was made, was the desire to encourage the recruitment of visible minorities into the force. The focus of this litigation has not been whether the Commissioner was required to make the changes he did, but whether there was any constitutional obligation preventing him from doing so. There was no such constitutional barrier. The Commissioner would not, on the other hand, have been in breach of the Charter had he not acted as he did.

5) Charter section 27 (which concerns preservation of the multicultural heritage of Canadians) was an interpretive provision which did not have to be resorted to since there was no ambiguity in the relevant provisions of the Charter.

6) Nor was resort to Charter section 1 necessary, the Commissioner's actions not having offended any constitutional provision.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting the Public Lands of the Dominion*, S.C. 1872, c. 23.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 2(a), 7, 15, 27.
- Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33.
- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 93.
- Education Act*, R.S.O. 1980, c. 129.
- Public Service Employment Act*, R.S.C., 1985, c. P-33, s. 33.
- Quebec Act, 1774 (The)*, R.S.C., 1985, Appendix II, No. 2.
- Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, ss. 21 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 12), 25 (as am. *idem*, s. 16), Part VI (as am. *idem*).
- Royal Canadian Mounted Police Regulations*, C.R.C., c. 1391, s. 85.
- Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361, ss. 55, 56, 64 (as am. by SOR/90-182, s. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3

moder leurs employés pour en atténuer l'effet. La considération cruciale, lorsque la décision de permettre le port du turban a été prise, était d'encourager le recrutement de minorités visibles dans la GRC. Le litige ne portait pas essentiellement sur l'obligation, pour le commissaire, d'apporter les changements qu'il avait effectués, mais il s'agissait plutôt de déterminer si une disposition constitutionnelle l'empêchait de le faire. Il n'existait aucun empêchement constitutionnel de ce genre. D'autre part, le commissaire n'aurait pas violé la Charte s'il n'avait pas agi comme il l'avait fait.

5) L'article 27 de la Charte (qui porte sur le maintien du patrimoine culturel des Canadiens) est une disposition d'interprétation à laquelle il n'était pas nécessaire de recourir puisqu'il n'y avait aucune ambiguïté dans les dispositions pertinentes de la Charte.

6) Il n'était pas non plus nécessaire de recourir à l'article premier de la Charte puisque les mesures prises par le commissaire n'étaient pas contraires à une disposition constitutionnelle.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte concernant les Terres Publiques de la Puissance*, S.C. 1872, ch. 23.
- Acte de Québec de 1774*, L.R.C. (1985), appendice II, n° 2.
- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2a), 7, 15, 27.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33.
- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 93.
- Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 21 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 12), 25 (mod. *idem*, art. 16), partie VI (mod. *idem*).
- Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1980, ch. 129.
- Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-33, art. 33.
- Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, C.R.C., ch. 1391, art. 85.
- Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, (1988)*, DORS/88-361, art. 55, 56, 64 (mod. par DORS/90-182, art. 1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3

W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

CONSIDERED:

Bhinder et al. v. Canadian National Railway Co. et al., [1985] 2 S.C.R. 561; (1985), 23 D.L.R. (4th) 481; 17 Admin. L.R. 111; 9 C.C.E.L. 135; 86 CLLC 17,003; 63 N.R. 185; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641; 52 D.L.R. (4th) 577; 34 C.R.R. 1; 29 O.A.C. 23 (C.A.); *O'Sullivan v. M.N.R.*, [1992] 1 F.C. 522; (1991), 84 D.L.R. (4th) 124; [1991] 2 C.T.C. 117; (1991), 91 DTC 5491 (T.D.); *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; (1990), 65 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. 93d 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; (1986), 35 D.L.R. (4th) 1; 30 C.C.C. (3d) 385; 87 CLLC 14,001; 55 C.R. (3d) 193; 28 C.R.R. 1; 71 N.R. 161; 19 O.A.C. 239; *Reference Re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; (1987), 40 D.L.R. (4th) 18; 77 N.R. 241; 22 O.A.C. 321; *Canada (Attorney-General) v. Sander* (1992), 96 D.L.R. (4th) 85; [1992] 2 C.T.C. 289 (B.C.S.C.); *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69; (1991), 82 D.L.R. (4th) 321; 37 C.C.E.L. 135; 91 CLLC 14,026; 4 C.R.R. (2d) 30; 125 N.R. 241; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; 18 Admin. L.R. 72; 9 C.C.E.L. 233; 86 CLLC 14,003; 19 C.R.R. 152.

REFERRED TO:

Thorson v. Attorney General of Canada et al., [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1

W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; (1985), 24 D.L.R. (4th) 536; [1986] 1 W.W.R. 481; 69 B.C.L.R. 145; 23 C.C.C. (3d) 289; 48 C.R. (3d) 289; 18 C.R.R. 30; 36 M.V.R. 240; 63 N.R. 266; *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387; (1988), 55 D.L.R. (4th) 481; [1989] 1 W.W.R. 97; 71 Sask. R. 1; 45 C.C.C. (3d) 57; 66 C.R. (3d) 97; 36 C.R.R. 90; 88 N.R. 205; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Bhinder et autre c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et autres, [1985] 2 R.C.S. 561; (1985), 23 D.L.R. (4th) 481; 17 Admin. L.R. 111; 9 C.C.E.L. 135; 86 CLLC 17,003; 63 N.R. 185; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641; 52 D.L.R. (4th) 577; 34 C.R.R. 1; 29 O.A.C. 23 (C.A.); *O'Sullivan c. M.R.N.*, [1992] 1 C.F. 522; (1991), 84 D.L.R. (4th) 124; [1991] 2 C.T.C. 117; (1991), 91 DTC 5491 (1^{re} inst.); *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; (1990), 65 D.L.R. (4th) 161; 54 C.C.C. 93d 417; 29 C.P.R. (3d) 97; 76 C.R. (3d) 129; 47 C.R.R. 1; 106 N.R. 161; 39 O.A.C. 161; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; (1986), 35 D.L.R. (4th) 1; 30 C.C.C. (3d) 385; 87 CLLC 14,001; 55 C.R. (3d) 193; 28 C.R.R. 1; 71 N.R. 161; 19 O.A.C. 239; *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; (1987), 40 D.L.R. (4th) 18; 77 N.R. 241; 22 O.A.C. 321; *Canada (Attorney-General) v. Sander* (1992), 96 D.L.R. (4th) 85; [1992] 2 C.T.C. 289 (C.S.C.-B.); *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; (1991), 82 D.L.R. (4th) 321; 37 C.C.E.L. 135; 91 CLLC 14,026; 4 C.R.R. (2d) 30; 125 N.R. 241; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; 18 Admin. L.R. 72; 9 C.C.E.L. 233; 86 CLLC 14,003; 19 C.R.R. 152.

DÉCISIONS CITÉES:

Thorson c. Procureur général du Canada et autres, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; (1975), 12 N.S.R. (2d) 85; 55 D.L.R. (3d) 632; 32 C.R.N.S. 376; 5 N.R. 43; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th)

W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man.R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Re Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1994] 3 F.C. 562 (C.A.); *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*, [1994] S.C.J. No. 57 (QL).

AUTHORS CITED

Hogg, Peter. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed., Scarborough: Carswell, 1992.
 Kaufmann, Walter. *Religions in Four Dimensions: Existential and Aesthetic, Historical and Comparative*. New York: Readers' Digest Press, 1976.

ACTION for an order to prohibit the RCMP Commissioner from allowing the wearing of religious symbols as part of the RCMP uniform and for a declaration that his actions in this regard were unconstitutional. Action dismissed.

COUNSEL:

J. J. Mark Edwards for plaintiffs.
T.C.R. Joyce, Q.C., and *Linda J. Wall* for defendants Attorney General of Canada and Solicitor General of Canada.
S.N. Frost for Royal Canadian Mounted Police.

F. Andrew Schroeder and *Palbinder K. Shergill* for intervenor World Sikh Organization.
Brian A.F. Edy and *Shirish P. Chotalia* for intervenors Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary and Alberta Inter-religious Coalition.
David Corry for intervenor Canadian Human Rights Commission.

SOLICITORS:

Nelligan/Power, Ottawa, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.
Schroeder, Pidgeon & Company, Vancouver, for intervenor World Sikh Organization.

321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; (1981), 34 Nfld. & P.E.I.R. 1; 125 D.L.R. (3d) 1; [1981] 6 W.W.R. 1; 95 A.P.R. 1; 11 Man.R. (2d) 1; 39 N.R. 1; *Re Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 3 C.F. 562 (C.A.); *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] A.C.S. n° 57 (QL).

DOCTRINE

Hogg, Peter. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed., Scarborough: Carswell, 1992.
 Kaufmann, Walter. *Religions in Four Dimensions: Existential and Aesthetic, Historical and Comparative*. New York: Readers' Digest Press, 1976.

ACTION en vue de l'obtention d'une ordonnance interdisant au Commissaire de la GRC d'autoriser le port de symboles religieux comme éléments de l'uniforme de la GRC, ainsi qu'en vue de l'obtention d'un jugement déclaratoire portant que les mesures prises par ce dernier à cet égard étaient inconstitutionnelles. Action rejetée.

AVOCATS:

J. J. Mark Edwards pour les demandeurs.
T.C.R. Joyce, c.r., et *Linda J. Wall* pour le procureur général du Canada et le solliciteur général du Canada, défendeurs.
S.N. Frost pour la Gendarmerie royale du Canada.

F. Andrew Schroeder et *Palbinder K. Shergill* pour World Sikh Organization, intervenante.
Brian A.F. Edy et *Shirish P. Chotalia* pour Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary et Alberta Inter-religious Coalition, intervenantes.
David Corry pour la Commission canadienne des droits de la personne, intervenante.

PROCUREURS:

Nelligan/Power, Ottawa, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.
Schroeder, Pidgeon & Company, Vancouver, pour World Sikh Organization, intervenante.

Edy, Dalton, Calgary, for intervenors Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary and Alberta Inter-religious Coalition.

Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for intervenor Canadian Human Rights Commission. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

REED J.: The plaintiffs seek an order that the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) be prohibited from allowing the wearing of religious symbols as part of the RCMP uniform. They seek a declaration that the actions of the Commissioner in this regard are unconstitutional. The decision to allow the wearing of the Khalsa Sikh turban instead of the traditional wide brimmed “mountie” stetson, as part of the uniform of the RCMP, is the focus of this litigation.

The plaintiffs assert that it is inappropriate, indeed, illegal and unconstitutional for a religious symbol to be incorporated into the uniform of the national police force of Canada. The plaintiffs base their challenge on paragraph 2(a), sections 7 and 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (Charter). These provisions guarantee: (1) freedom of religion; (2) that the principles of fundamental justice apply to any deprivation of life, liberty or the security of the person; (3) that every individual is equal before and under the law. The plaintiffs did not press the argument, raised in their statement of claim, that the Commissioner exceeded his authority, under the relevant regulations, by authorizing the wearing of an RCMP issue turban as part of the significant uniform.¹ Nor did they press the argument that the Commissioner improperly delegated his authority.

The defendants assert that the change in the uniform was made to remove a barrier to the employment of Khalsa Sikhs as members of the RCMP. It is

¹ The regulations authorize the granting of exemptions from wearing items of the significant uniform, see *infra* p. 189.

Edy, Dalton, Calgary, pour Alberta Civil Liberties Assoc., Sikh Society of Calgary et Alberta Inter-religious Coalition, intervenantes.

Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour la Commission canadienne des droits de la personne, intervenante.

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

LE JUGE REED: Les demandeurs voudraient que la Cour interdise au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'autoriser le port de symboles religieux comme éléments de l'uniforme de la GRC. Ils demandent aussi que les mesures prises par le commissaire à cet égard soient déclarées inconstitutionnelles. La décision d'autoriser le port du turban aux Sikhs du Khalsa au lieu du chapeau traditionnel à larges bords (le stetson), comme élément de l'uniforme de la GRC, est l'objet du litige. ^b

Selon les demandeurs, il est inopportun—et en fait illégal et inconstitutionnel—qu'un symbole religieux soit incorporé à l'uniforme du corps policier national du Canada. Les demandeurs fondent leur action sur l'alinéa 2a) ainsi que sur les articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte). Ces dispositions garantissent: (1) la liberté de religion; (2) la subordination aux principes de justice fondamentale de toute atteinte à la vie, à la liberté ou à la sécurité de la personne; (3) l'égalité de chacun devant la loi. Dans leur déclaration, les demandeurs prétendaient que le commissaire avait outrepassé les pouvoirs que lui confèrent les règlements pertinents en autorisant le port d'un turban distribué par la GRC comme élément de l'uniforme distinctif¹. Ils n'ont toutefois pas insisté sur cet argument, non plus que sur celui voulant que le commissaire ait procédé à une délégation de pouvoir irrégulière. ^c ^d ^e ^f ^g ^h ⁱ

Les défendeurs soutiennent pour leur part que la modification apportée à l'uniforme visait à éliminer un obstacle au recrutement des Sikhs du Khalsa dans

¹ Le règlement autorise l'établissement d'exemptions en ce qui a trait au port de certains éléments de l'uniforme distinctif; voir ci-après, p. 189.

asserted that this barrier existed because Khalsa beliefs require the wearing of the turban together with other religious symbols. The defendants assert that the change was made: (1) to further the ability of those affected to exercise their religious freedom; (2) to reflect the present day multicultural nature of Canada; (3) to promote the more effective operation of the force by allowing recruitment of members of a visible minority. The defendants say that in any event the plaintiffs do not have standing to bring this action. The intervenors, in general, support the positions taken by the defendants.

I will consider the evidence under the following headings: the expert evidence concerning symbols, religion and secularism; Sikhism and some of its history; the development of the policy by the RCMP; opposition to and concerns about the proposed change; the implementation of the policy; policing and police uniforms. The legal arguments which have been raised will then be dealt with in the following order: whether the plaintiffs have standing; freedom of religion and paragraph 2(a) of the Charter; fundamental justice and section 7 of the Charter; discrimination and section 15 of the Charter; multiculturalism and section 27 of the Charter and justification under section 1 of the Charter.

Symbols, Religion and a Secular Society

Dr. Gualtieri, a professor in philosophy and religion at Carleton University, gave evidence relating to the nature and function of symbols, the nature of religion and the type of conditions which promote religious toleration. Symbols are shorthand ways of communicating messages. This can easily be seen by thinking of a stop light or a road sign which contains no writings but conveys a message by shape and colour alone. Religious symbols are also shorthand ways of communicating messages. They convey messages about the value systems and world view (Weltanschauung) of adherents to the particular religion. A religious symbol may be "decoded" differently by an adherent to the religion and by someone who is not an adherent. For example, Deputy Commissioner Moffat, who supervised the development of the tur-

la GRC. Ils font valoir que cet obstacle tenait au fait que les croyances du Khalsa exigent le port d'un turban et d'autres symboles religieux. Les défendeurs soutiennent que la modification répondait aux objectifs suivants: (1) faciliter l'exercice de la liberté de religion aux personnes concernées; (2) refléter le caractère multiculturel du Canada d'aujourd'hui; (3) accroître l'efficacité de la Gendarmerie en permettant le recrutement de personnes qui appartiennent à une minorité visible. Les défendeurs prétendent aussi que, de toute façon, les demandeurs n'ont pas la qualité pour agir en l'espèce. Les intervenants appuient d'une façon générale les arguments invoqués par les défendeurs.

Je vais examiner la preuve sous les aspects suivants: le témoignage des experts relatif aux symboles, à la religion et à la laïcité; le sikhisme et quelques volets de son histoire; l'élaboration de la politique de la GRC en cause; l'opposition et les préoccupations découlant de la modification proposée; l'application de la politique; le maintien de l'ordre et les uniformes des corps policiers. Les arguments juridiques invoqués seront ensuite traités dans l'ordre suivant: qualité pour agir des demandeurs; liberté de religion et alinéa 2a) de la Charte; justice fondamentale et article 7 de la Charte; discrimination et article 15 de la Charte; multiculturalisme et article 27 de la Charte; justification au regard de l'article premier de la Charte.

Symboles, religion et laïcisme

Le professeur Gualtieri, qui enseigne la philosophie et la religion à l'université Carleton, a témoigné sur la nature et la fonction des symboles, la nature de la religion et le type de conditions qui favorisent la tolérance religieuse. Les symboles sont des codes qui permettent la transmission de messages. La chose est aisée à comprendre si l'on pense au feu rouge ou au panneau routier pictographique, qui ne comportent aucun texte mais transmettent un message seulement par leur forme ou leur couleur. Les symboles religieux sont aussi des codes qui permettent la transmission de messages. Ils sont porteurs de messages liés aux systèmes de valeurs et à la conception du monde (Weltanschauung) des adeptes d'une religion donnée. Un symbole religieux peut être «décodé» d'une manière différente par une personne qui adhère à la

ban policy, gave evidence that he did not think of the turban as a religious symbol. To him, the turban is a cultural manifestation and signifies only a person coming from India. For the Khalsa Sikh, however, the wearing of the turban is a public demonstration of his, or her, allegiance to Sikhism and to that religion's values and goals. It is a sign of devoutness and dedication.

Dr. Gualtieri observed from his study of religions, that all religions, even those that are not expressly militant, implicitly reach for domination of others because each makes claims to the exclusive knowledge of truth concerning fundamental precepts and values. While he is saddened by the spread of what he calls present day secular modernity, which he characterizes as the modern secular religion, he observes that the adoption of such results in a social structure where divergent conventional religious traditions more easily find freedom of expression than is the case in a less secular society. Dr. Gualtieri sees secular modernity as also expressing itself through symbols—one such being the uniforms of the law enforcement officers of the state.

Thus, in Dr. Gualtieri's opinion, religious pluralism, tolerance and mutual respect are best guaranteed when the state maintains as much neutrality as possible towards all traditional religions. Such neutrality is fostered when the symbols of the state are not mixed with those of any religion and, in his view, this is particularly important in those state institutions which exercise the coercive powers of law enforcement.

Dr. Beyer, a professor in the Department for the Study of Religion at the University of Toronto, gave evidence concerning the various types of relationships which have existed, and which exist, between religious authorities and political authorities. He referred to situations in which the two coalesce, such as medieval Christian Europe and the modern theocratic state of Iran. He referred to the doctrine of the separation of church and state which developed in the

religion en question et par une personne qui n'y adhère pas. Par exemple, le sous-commissaire Moffat, responsable de l'élaboration de la politique relative au turban, a déclaré lors de sa déposition que le turban n'est pas, à son avis, un symbole religieux. Pour lui, il s'agit d'une manifestation culturelle indiquant simplement qu'une personne est originaire de l'Inde. Pour le Sikh du Khalsa, le port du turban témoigne publiquement de son adhésion au sikhisme ainsi qu'aux valeurs et aux objectifs de cette religion. C'est un signe de dévotion et de ferveur.

L'étude des religions a permis au professeur Gualtieri de constater que toutes, même celles qui ne sont pas expressément militantes, tendent implicitement à la domination des autres, parce que chacune prétend à la connaissance exclusive de la vérité en ce qui a trait aux valeurs et aux préceptes fondamentaux. S'il est attristé par le développement de ce qu'il appelle la modernité laïque d'aujourd'hui, qu'il qualifie de religion moderne laïque, il fait observer que son instauration conduit à une structure sociale où des traditions religieuses divergentes trouvent plus facilement une liberté d'expression que dans une société moins laïque. Le professeur Gualtieri pense que la modernité laïque s'exprime elle aussi par des symboles—notamment l'uniforme que portent les représentants de la police.

Selon le professeur Gualtieri, c'est quand l'État conserve la plus grande neutralité possible à l'égard des religions traditionnelles que sont le mieux garantis le pluralisme religieux, la tolérance et le respect mutuel. Cette neutralité est favorisée si les symboles de l'État ne se confondent avec ceux d'aucune religion et, à son avis, cela revêt une importance particulière quand on a affaire à des institutions publiques qui exercent les pouvoirs coercitifs inhérents à la police.

Le professeur Beyer, du département des études religieuses de l'Université de Toronto, a témoigné au sujet des divers types de rapports qui ont existé et qui existent entre les autorités religieuses et les autorités politiques. Il a évoqué des contextes où les deux se sont alliées—par exemple l'Europe chrétienne médiévale et l'État théocratique instauré dans l'Iran moderne. Il a évoqué la théorie de la séparation de l'Église et de l'État qui a vu le jour dans la seconde

late 18th century prior to the time of the French and American revolutions. In his opinion it is always difficult for states to remain separate from all religious connections. This is so because modern states legislate in areas over which religions also claim competence. Dr. Beyer referred to several modern examples where this difficulty is evident; one being India. He describes the constitution of India as attempting to achieve religious neutrality by the equal privileging of all religions rather than the privileging of none. In his view this way of trying to achieve state neutrality has been partly responsible for the high instance of politicized religion on the Indian sub-continent since independence in 1947: the explicitly religious and separatist nationalism of the Sikhs in the Punjab and the Muslims in Kashmir, which have been met, in turn, by the growth of Hindu nationalism expressed, for example, through the Bharatiya Janata Party.

In my view, the experts, that the defendants called to rebut the evidence of Drs. Gualtieri and Beyer do not fundamentally disagree with most of that evidence. On some occasions the rebuttal experts misunderstood or mischaracterized that evidence. In general however, I took the rebuttal evidence to be more the expression of a different perspective or emphasis rather than outright disagreement.

The rebuttal evidence asserts that there is nothing inherently contradictory in a liberal democracy giving some support for one or more religious traditions. This is clearly true. No one would deny that England is a liberal democracy, yet the head of state, the Queen, is also the head of the Church of England. It is asserted that, as a practical matter, in Canada, there is simply no chance that civil strife will be created by allowing the wearing of the Khalsa Sikh turban by some of our police officers. We are a highly tolerant society and perhaps more importantly, today, at least, highly secular. I do not think many Canadians would quarrel with those assertions. The rebuttal evidence also asserts that there has not been, in Canada, a long tradition of having an expressly articulated constitutional principle which requires the drawing of a line between religious authorities and state authorities, as has been the case, for example, in the United States. Again, it is obvious that the Canadian Constitution

moitié du XVIII^e siècle, avant les révolutions française et américaine. À son avis, il n'est jamais facile pour un État de n'avoir aucun lien avec la religion. Cela tient au fait que les États modernes légifèrent dans des domaines dans lesquels les religions se prétendent elles aussi compétentes. Pour illustrer cette difficulté, le professeur Beyer a cité plusieurs cas relevés dans l'histoire contemporaine, notamment celui de l'Inde. Selon sa description, la constitution de l'Inde, pour tenter de réaliser la neutralité religieuse, confère des privilèges égaux à toutes les religions plutôt que de n'en privilégier aucune. Il pense que cette solution a contribué en partie à la forte politisation de la religion sur le sous-continent indien depuis l'indépendance acquise en 1947: le nationalisme explicitement religieux et séparatiste des Sikhs du Pendjab et des musulmans du Cachemire, qui s'est lui-même heurté à un nationalisme hindou grandissant exprimé notamment par le parti Bharatiya Janata.

À mon sens, les experts cités par les défendeurs pour réfuter le témoignage des professeurs Gualtieri et Beyer ne sont pas fondamentalement en désaccord avec la plus grande partie de ces propos. À certaines occasions, ils l'ont mal compris ou en ont mal apprécié la portée, mais d'une manière générale, j'ai vu dans leur témoignage, plutôt qu'un total désaccord, l'expression de différences touchant la perspective ou l'importance accordée à certains points.

D'après le témoignage des experts des défendeurs, il n'y a rien d'intrinsèquement contradictoire, dans une démocratie libérale, à donner un certain appui à une ou à plusieurs traditions religieuses. C'est vrai, de toute évidence. Nul ne contesterait que l'Angleterre est une démocratie libérale; or le chef de l'État, la Reine, est aussi à la tête de l'Église anglicane. On fait valoir que, sur le plan pratique, au Canada, il n'y a tout simplement aucune chance que le fait de permettre à certains policiers le port du turban des Sikhs du Khalsa suscite des dissensions au sein de la société. Le Canada forme une société extrêmement tolérante et—ce qui est sans doute encore plus important—une société hautement laïque, du moins aujourd'hui. Peu de Canadiens, je pense, contesteraient ces affirmations. Les experts cités par les défendeurs ont également affirmé que l'existence d'un principe constitutionnel clairement exprimé exigeant l'établissement d'une distinction entre les autorités religieu-

does not contain an explicit textual requirement that there be separation of church and state as exists in the anti-establishment clause of the Constitution of the United States.²

With respect to Canada's history of a lack of separation of church and state, Dr. Bercusson referred to the provisions of *The Quebec Act, 1774* [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 2] which exempted Roman Catholics from the repressive laws of England, which would otherwise have applied. He referred to the partnership between church and state which was thereby forged and which lasted in Quebec until the Quiet Revolution of the 1960s. He referred to the clergy reserves which were one of the causes of the rebellion of 1837 in Upper Canada and which resulted in the public sale of those lands with the proceeds being used for municipal purposes. He referred to the denominational schools which are constitutionally protected in some provinces and to section 93 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]]. He referred to the exemptions which have existed from compulsory military service for conscientious objectors and to certain changes which were made to the Dominion Lands Act [*An Act respecting the Public Lands of the Dominion*, S.C. 1872, c. 23] of 1872 to allow for homesteading by groups who might settle together in villages or hamlets rather than live in individual homes. He argues that this last was an exemption on religious grounds since the groups for whose benefit it was enacted, such as the Mennonites, practised communal living.

Dr. Bercusson sees this history as demonstrating that Canada has not adopted and does not adhere to a political ideology which insists on the actual separation of religion and the state. He states that in matters

ses et les pouvoirs publics est relativement récente au Canada, par rapport aux États-Unis, par exemple. Et, de toute évidence, la Constitution canadienne n'exige pas d'une manière explicite la séparation de l'Église et de l'État, contrairement à la Constitution américaine².

Au sujet de l'absence historique de séparation de l'Église et de l'État au Canada, le professeur Bercusson a mentionné les dispositions de l'*Acte de Québec de 1774* [L.R.C. (1985), appendice II, n° 2] qui soustrayaient les catholiques aux lois anglaises répressives qui leur auraient normalement été applicables. Il a mentionné l'alliance entre l'Église et l'État qui s'est ainsi nouée et qui allait se maintenir au Québec jusqu'à la Révolution tranquille des années 1960. Il a évoqué les «réserves du clergé», l'une des causes de la rébellion de 1837 dans le Haut-Canada, dont les produits de la vente publique ont été utilisés à des fins municipales. Il a parlé des écoles confessionnelles qui jouissent d'une protection constitutionnelle dans certaines provinces, ainsi que de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]. Il a évoqué les exemptions relatives au service militaire obligatoire dont ont pu profiter les objecteurs de conscience ainsi que certaines modifications apportées à l'*Acte concernant les Terres Publiques de la Puissance* [S.C. 1872, ch. 23] de 1872, qui visaient à permettre l'acquisition de terres agricoles à des groupes qui étaient susceptibles de s'installer ensemble dans des villages ou des hameaux plutôt que de vivre dans des maisons individuelles. Selon lui, cette dernière exemption avait un caractère religieux puisque les groupes visés, comme les Mennonites, vivaient en commune.

Pour le professeur Bercusson, ces faits historiques montrent que le Canada n'a pas adopté une idéologie politique qui insisterait sur une véritable séparation de la religion et de l'État, et qu'il n'y souscrit pas. Le

² Amendment I (1791)

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

² [TRANSDUCTION] Premier amendement (1791)

Le Congrès ne peut adopter aucune loi relative à l'établissement d'une religion, ou en interdisant le libre exercice, ou restreignant la liberté de la parole ou de la presse, ou portant atteinte au droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour obtenir le redressement de griefs.

religious, in Canada, the relationship between the state and its citizens has always been one, which has not been resolved in any abstract sense or on the basis of principle, but pragmatically on a case-by-case basis. He also agreed, however, that the Canadian people would be surprised to hear his view that there were no constraints, as a matter of principle, to prevent the government from favouring one or more religions, that there was no principle of state neutrality in religious matters.

Dr. Cooper expressed the view, as I understand it, that the granting or withholding of religious privileges by the state should be determined not in recognition of the truth of any given religious position or as a matter of general right but according to whether such granting or withholding of privilege is likely to contribute to, or derogate from, civil peace. Dr. Morton took a similar view stating that it was a proper exercise of a state's discretion to grant religious exemptions or privileges by reference to the particular circumstances of each case. He wrote that the proper exercise of the state's discretion in granting religious exemptions or privileges "will depend as much in contingent circumstances as on principle" and that the decision whether or not to grant such is "best judged by legislatures and other relevant policy makers."

Most, if not all of the witnesses agreed that there has been an increasing insistence that the state be neutral with respect to religious matters in Canada. Some would argue that this has become more pronounced since the adoption of the Charter in 1982 with its guarantees of religious freedom, equality and non-discrimination. A recent manifestation of this is the change to the opening prayers in the House of Commons. This increasing insistence on state neutrality has also been connected to the demographic changes which have meant that Canada is now home to many culturally diverse groups.

Sikhism and Some of its History

A description of the tenets of Sikhism, some of its history and the significance of the wearing of various religious symbols can be found in a report prepared in 1982³ by a member of the Canadian Human Rights

³ Exhibit 2—Tab 2.

professeur affirme qu'en matière religieuse, au Canada, la question des rapports entre l'État et les citoyens a toujours été résolue d'une manière pragmatique, au cas par cas, et jamais dans l'abstrait ou en fonction de principes. Il a du même coup reconnu, cependant, que les Canadiens seraient étonnés par sa thèse suivant laquelle, sur le plan des principes, rien n'empêche le gouvernement de favoriser une ou plusieurs religions, la neutralité de l'État en matière religieuse n'étant pas érigée au rang de principe.

Le professeur Cooper a exprimé l'idée, si je l'ai bien compris, que l'octroi ou le retrait de privilèges religieux par l'État devrait s'effectuer, non pas en fonction de la vérité attribuée à une religion ou en vertu d'un droit général, mais selon qu'il peut vraisemblablement contribuer à la paix sociale ou y porter atteinte. Dans le même ordre d'idées, le professeur Morton estimait quant à lui que l'État peut très bien, exerçant son pouvoir discrétionnaire, octroyer des exemptions ou des privilèges religieux en fonction des caractéristiques de chaque cas. Il a écrit que l'exercice adéquat de ce pouvoir [TRADUCTION] «dépend tout autant des circonstances contingentes que des principes et qu'il convient de confier au législateur et aux autres autorités concernées» les décisions de cette nature.

La plupart des témoins, sinon la totalité, ont convenu qu'on exige de plus en plus la neutralité de l'État dans le domaine religieux au Canada. D'aucuns affirmeront que ce phénomène s'est intensifié depuis l'adoption en 1982 de la Charte, qui comporte des garanties touchant la liberté de religion, l'égalité et l'absence de discrimination. À titre de manifestation récente, on peut citer la modification des prières d'ouverture à la Chambre des communes. On a pu aussi relier cette insistance accrue aux changements démographiques qui ont fait du Canada le nouveau foyer de nombreux groupes appartenant à des cultures différentes.

i Le sikhisme et quelques volets de son histoire

On trouve dans un rapport préparé en 1982³ par un membre du Groupe des droits de la personne de la sous-direction du personnel et des affectations de la GRC une description des doctrines du sikhisme, cer-

³ Pièce 2—Onglet 2.

Unit of the Staffing and Personnel Branch of the RCMP. This report was subsequently used by the force when developing what came to be known as “the turban policy.” In addition, evidence respecting the Sikh religion was given by Dr. William McLeod and Mr. Gian Singh Sandhu.

The RCMP report underlines the monotheistic, indeed arguably monistic, nature of Sikhism. It describes the Sikh’s belief in the social virtues of compassion and social equality, as well as the emphasis which is put on co-operative service to the community.⁴ The brotherhood of all individuals is emphasized.⁵ Mr. Sandhu gave evidence that the equality of all people was a fundamental principle of Sikh faith and that the turban itself was a reminder of equality. The wearing of the other religious symbols is also a constant reminder to the wearer of the commitment to honesty, integrity and fairness to all which is required by the Sikh faith. The RCMP report states:

... the turban’s function has to do wholly with religious and social identity and cohesion. Its purpose is symbolic, making it possible to distinguish Sikhs from non-Sikhs.

The turban’s importance dates from the late 17th-early 18th century (1675-1708). At that time, the continued existence of Sikhism, which had been

⁴ The author of the RCMP report wrote:

Sikhs are monotheistic, believing in a personal God. The sole repository of spiritual authority is the Adi Granth. In the event of disputes, spiritual or temporal, a conclave is summoned to meet at the Akal Takht “Throne of the Timeless” a building erected by the sixth Guru, Harogobind in Amritsar. Resolutions passed have spiritual sanction. Sikhism forbids representation of God in pictures and the worship of idols. In essence the disciple is called to follow the path to spiritual salvation—Moksa—set out in divine revelation first revealed to Guru Nanak and then the subsequent nine Gurus. Sikhism calls for an integrated, balanced life of meditation and daily routine life. This consists in honest, hard work and selfless service to the community, a sharing of goods and a keen self awareness.

⁵ Although marriage outside one’s caste is not met with approval.

tains éléments historiques ainsi que des précisions sur la signification du port de divers symboles religieux. La Gendarmerie s’est servie de ce rapport lors de l’élaboration de ce qui allait être appelé «la politique du turban». En outre, le professeur William McLeod et M. Gian Singh Sandhu sont venus témoigner au sujet de la religion sikhe.

b Le rapport de la GRC souligne la nature monothéiste—voire moniste—du sikhisme. Il décrit la croyance des Sikhs dans les vertus sociales de la compassion et de l’égalité, ainsi que l’importance accordée au devoir d’être au service de la communauté⁴. La fraternité entre tous les individus tient une place primordiale⁵. M. Sandhu a précisé que l’égalité de tous est un principe fondamental de la foi sikhe, que le turban sert à rappeler. Le port des autres symboles religieux rappelle également en tout temps à la personne qui les porte que la foi sikhe l’oblige à faire preuve d’honnêteté, d’intégrité et de justice envers chacun et chacune. Voici un passage du rapport:

[TRADUCTION] ... la fonction du turban est totalement reliée à l’identité et à la cohésion religieuses et sociales. Son objet est symbolique: il permet de distinguer les Sikhs et les non-Sikhs.

f L’importance du turban remonte à la fin du XVII^e et au début du XVIII^e siècles (1675-1708). À l’époque, la survie du sikhisme, apparu au

⁴ L’auteur du rapport de la GRC écrit:

[TRADUCTION] Les Sikhs sont monothéistes, ils croient en un Dieu personnel. Le dépositaire exclusif de l’autorité spirituelle est le Adi Granth. En cas de différends, spirituels ou temporels, un conclave doit se réunir au Akal Takht, le «Trône de l’Éternité», un édifice construit par le sixième guru, Harogobind, à Amritsar. Les résolutions adoptées sont revêtues de la sanction spirituelle. Le sikhisme interdit la représentation de Dieu dans des images ainsi que l’idolâtrie. Essentiellement, le disciple doit suivre la voie du salut spirituel (Moksa) décrite dans la révélation divine révélée pour la première fois au guru Nanak, puis aux neuf gurus suivants. Le mode de vie qu’appelle le sikhisme est fondé sur l’intégration de la méditation et des tâches quotidiennes et sur l’équilibre entre les deux. Cette vie consiste dans le travail dur et honnête, les services désintéressés rendus à la communauté, le partage des biens et une profonde conscience de soi.

⁵ Cependant, le mariage avec une personne d’une autre caste n’est pas bien reçu.

born in the early 16th century, was under threat from neighbouring peoples. The then Guru,⁶ Gobind Singh, whose father had been martyred by a Mogul emperor for refusing conversion to Islam, decided to transform the Sikhs into a fighting force. He created the sacred society of soldiers-saints called the Khalsa "The Pure." A dress code evolved which consisted of the wearing of the five Ks: kesh (uncut hair); kara (a steel band worn on the right wrist, symbolizing courage and as a reminder never to commit a moral mistake by striking out thoughtlessly); kirpan (a double-edged sword, initially a symbol of bravery and a weapon of self-defence); kachh (underpants which must not come below the knees, once worn in combat to secure clothing close to the body) and kangha (a wooden comb, carried in the kesh, to be used daily to keep the kesh clean). Since it became necessary to keep the uncut hair neat and tidy, the Sikhs adopted the turban. Dr. William McLeod, an expert in Sikhism and a professor of history from the University of Otago, New Zealand, gave evidence that the wearing of a turban eventually became mandatory for male members of the Khalsa.⁷ Whether or not the wearing of the turban is in fact mandatory is not free from debate.⁸

The RCMP report describes the history which gave rise to the formation of the Khalsa:

[Guru Gobind] forged a group that felt like a single family and united some of the features of traditional asceticism (including the unshorn hair and beard) with an emphasis on soldiering and great courage. "It is also likely that, by making his followers easily recognizable by virtue of their turbans and beards, the Guru wanted to raise a body of men who would not be able to deny their faith when in danger but whose external appear-

⁶ As I understand the evidence, there is only one divine guru but there are ten people who were successive embodiments thereof.

⁷ Transcript, at p. 475:

... and the kesh [*sic*], it has to be covered, you can't wear the hair uncovered, and for this reason the Sikhs have adopted the turban. They had always adopted the turban, but it becomes absolutely mandatory for any member of the Khalsa.

⁸ See *infra*, at pp. 182-183.

XVI^e siècle, était menacée par les peuples voisins. Le guru d'alors⁶, Gobind Singh, dont le père avait été martyrisé par un empereur moghol pour avoir refusé de se convertir à l'islam, décida de transformer les Sikhs en une force de combat. Il créa la communauté sacrée des saints-soldats appelés le Khalsa (les Purs). Un code vestimentaire fut élaboré, qui consistait dans le port des cinq K: le *kesh* (cheveux non coupés); le *kara* (bracelet d'acier porté au poignet droit; il symbolise le courage et rappelle qu'il ne faut jamais commettre une faute morale en frappant autrui de façon inconsidérée); le *kirpan* (épée munie d'une lame à deux tranchants, qui à l'origine symbolisait la bravoure et était une arme défensive); le *kachh* (caleçon qui ne doit pas descendre plus bas que les genoux, autrefois porté durant le combat pour garder les vêtements près du corps) et le *kangha* (peigne en bois, porté dans le *kesh* et dont on se sert pour le nettoyage quotidien des cheveux). La nécessité de tenir les cheveux propres a amené les Sikhs à adopter le turban. Le professeur William McLeod, un spécialiste du sikhisme qui enseigne l'histoire à l'université d'Otago, en Nouvelle-Zélande, a déclaré lors de son témoignage que le port du turban a fini par devenir obligatoire pour les membres masculins du Khalsa⁷. Mais sur le point de savoir si le port du turban est bel et bien obligatoire, il ne semble pas y avoir unanimité⁸.

Le rapport de la GRC décrit les événements qui ont entraîné la formation du Khalsa:

[TRADUCTION] Le guru Gobind a constitué un groupe dont les membres avaient le sentiment d'appartenir à la même famille et a uni certains traits de l'ascétisme traditionnel (dont la pratique de ne se couper ni les cheveux ni la barbe) à une insistance particulière sur l'appartenance à une armée et sur le courage. «Il est également probable que le guru, en faisant en sorte que ses fidèles soient faciles à reconnaître à cause du turban et de la barbe, voulait former un groupe d'hommes qui ne pourraient renier leur foi en cas de danger, mais dont l'apparence

⁶ D'après ma compréhension de la preuve, il y a un seul guru divin, mais il a été incarné successivement par dix personnes.

⁷ Transcription, à la p. 475:

[TRADUCTION] ... le kesh doit être couvert; il est interdit d'avoir les cheveux découverts, et c'est la raison pour laquelle les Sikhs ont adopté le turban. Ils l'avaient adopté depuis toujours, mais il est devenu absolument obligatoire pour tous les membres du Khalsa.

⁸ Voir ci-après, aux p. 182 et 183.

ance would invite persecution and in turn breed courage to resist it".⁹

This departure from the strict pacifism of the first five gurus, whose writings form the bulk of the Granth, occurred after the execution of the fifth and ninth gurus, when the last guru turned his followers into warriors, saying: "When all other means have failed, it is righteous to draw the sword". Gradually Sikhs acquired the reputation of being the best soldiers of India.

The Sikhs earned the respect of the British for their fighting qualities. The British insisted that every soldier accepted into the Indian Army (that is, the British Army in India), had to undergo Khalsa initiation and thus had to wear the five Ks and the turban. The insistence on the wearing of the turban made the members of the army fierce fighters because it visibly connected their ethnic and religious identity to their conduct. The Indian Army, after 1857, fought for the British in places such as Hong Kong and Singapore. Sikhs also fought for the British during the First World War in the trenches of France and during the Second World War in the Middle East, in North Africa and in Italy.

Sikhs comprise five groups. The first is the Amrit-dharis, those who have been initiated into the Khalsa and must wear the five Ks. They are a comparatively small number of all Sikhs, about 15%. If one has been initiated into the Amrit-dharis but commits a grievous sin, such as cutting the hair, then, having broken one of the vows the individual becomes an apostate and is known as a Patit-dharis.

Many Sikhs however have not taken initiation but do observe the five Ks. They are known as the Kes-dharis. They are a very large group, particularly outside India. A fourth group are the Sahaj-dharis who do not recognize the code of discipline which requires the wearing of the five Ks. They are small in number. A fifth group comprises those who come from Khalsa backgrounds but who have cut their hair.

⁹ Walter Kaufmann, *Religions in Four Dimensions: Existential and Aesthetic, Historical and Comparative*. New York, 1976, at p. 301.

extérieure inviterait la persécution et favoriserait le courage nécessaire pour y résister⁹».

Ce renoncement au pacifisme strict des cinq premiers gurus, dont les écrits constituent l'essentiel du Granth, s'est produit après l'exécution du cinquième et du neuvième gurus, lorsque le dernier guru a transformé ses disciples en guerriers, en déclarant: «Lorsque tous les autres moyens ont échoué, il est légitime de sortir l'épée de son fourreau». Graduellement, les Sikhs ont acquis la réputation d'être les meilleurs soldats de l'Inde.

Les Sikhs se gagnèrent le respect des Britanniques en raison de leurs qualités de combattants. Les Britanniques exigeaient que chaque soldat admis dans l'armée indienne (c'est-à-dire l'armée britannique en Inde) subisse l'initiation dans le Khalsa et soit ainsi obligé de porter les cinq K et le turban. L'importance accordée au port du turban a fait des membres de l'armée des combattants redoutables, à cause du lien visible ainsi établi entre leur conduite, d'une part, et leur identité ethnique et religieuse, d'autre part. L'armée indienne, après 1857, combattit pour les Britanniques dans des lieux comme Hong Kong et Singapour. Les Sikhs ont aussi combattu pour les Britanniques au cours de la Première Guerre mondiale dans les tranchées en France, et durant la Deuxième Guerre mondiale au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Italie.

Les Sikhs comprennent cinq groupes. Le premier est celui des Amrit-dharis—ceux qui ont été initiés dans le Khalsa et qui sont tenus au port des cinq K. Ils forment une proportion relativement restreinte des Sikhs, soit environ 15 %. La personne qui, admise au sein des Amrit-dharis, commet un péché grave (se coupe les cheveux, par exemple), ayant manqué à l'un des vœux, devient un apostat et est désignée par le terme de Patit-dharis.

De nombreux Sikhs, toutefois, n'ont pas subi l'initiation mais observent tout de même les cinq K. On les appelle les Kes-dharis. Ils forment un groupe très nombreux, en particulier à l'extérieur de l'Inde. Les Sahaj-dharis constituent un quatrième groupe: ils ne reconnaissent pas le code de conduite qui exige le port des cinq K et ne sont pas nombreux. Un cinquième groupe comprend ceux qui proviennent du

⁹ Walter Kaufmann, *Religions in Four Dimensions: Existential and Aesthetic, Historical and Comparative*. New York, 1976, à la p. 301.

There is no specific name for them. They are quite numerous in Canada and elsewhere outside India.

Mr. Sandhu gave evidence of his experiences as a Sikh immigrating to Canada and of his involvement with the World Sikh Organization. He was born in the Punjab in 1942 and came to Canada with his family in 1970. He went to Williams Lake, British Columbia, where his in-laws were located. He felt uncomfortable wearing his turban. He felt that he was not accepted. He took off his turban and cut his hair. He has now established his own business and employs 72 people. His family have grown and prospered. His four children have all been educated in Canada. One is an elementary school counsellor, one a lawyer, one a PhD student and one in business with his father. Mr. Sandhu has become re-initiated into the Amrit-dharis. His children encouraged him to do so because he had been teaching them about the Sikh religion but was not practising part of it. He explained how sad and uncomfortable he felt when he took off his turban and cut his hair and how pleased he is now to be able to wear the turban and not feel ostracized. In part, this change has come because the sight of turbaned Sikhs is becoming more common in his community and therefore more accepted. He explained that, in his view, the reaction of many Canadians to the turban was the result of unfamiliarity with it and uncomfortableness because it was strange and different to them.

The World Sikh Organization, which Mr. Sandhu represents, was formed after the storming of the Golden Temple in Amritsar by Indian forces in 1984. The purposes of the World Sikh Organization are: to promote the preservation of the Sikh religion; to strive, through peaceful means for the establishment of a Sikh nation (i.e., Khalistan in the Punjab); to promote communication amongst Sikhs around the world; to work for universal brotherhood, peace, justice, freedom of religion and speech and to promote Sikh interests world wide. The World Sikh Organization has as one of its aims the education of others about Sikhism. It strives to counteract the interna-

Khalsa mais qui se sont coupé les cheveux. Ils ne sont désignés par aucun nom spécifique. Ils sont très nombreux au Canada et ailleurs à l'extérieur de l'Inde.

a M. Sandhu a décrit les expériences qu'il a vécues en tant que Sikh ayant immigré au Canada et ses liens avec la World Sikh Organization. Né au Pendjab en 1942, il est arrivé au Canada avec sa famille en 1970. Il s'est installé à Williams Lake (Colombie-Britannique), où se trouvait sa belle-famille. Il se sentait gêné lorsqu'il portait son turban. Il avait le sentiment de ne pas être accepté. Il a enlevé son turban et s'est fait couper les cheveux. Il a maintenant sa propre entreprise, qui donne du travail à 72 personnes. Sa famille s'est agrandie et a prospéré. Ses quatre enfants ont tous reçu leur formation au Canada. Ils exercent diverses professions: conseiller pédagogique dans une école élémentaire, avocat, étudiant au doctorat; le dernier travaille dans l'entreprise de son père. M. Sandhu a subi une nouvelle initiation au sein des Amrit-dharis. Ses enfants l'y avaient encouragé parce qu'il leur avait enseigné la religion sikhe sans la pratiquer intégralement lui-même. Il a expliqué la tristesse et la gêne qu'il a ressenties lorsqu'il a enlevé son turban et s'est fait couper les cheveux, et a précisé combien il lui est agréable maintenant de pouvoir porter le turban sans se sentir ostracisé. Ce changement est en partie attribuable au fait qu'on voit de plus en plus de Sikhs coiffés du turban dans sa communauté, et que cela est de ce fait mieux accepté. Il a expliqué qu'à son avis, la réaction de nombreux Canadiens face au turban tient au fait qu'ils n'y sont pas habitués et qu'ils se sentent mal à l'aise devant une chose qui leur paraît étrange et différente.

h La World Sikh Organization, que M. Sandhu représente, a été fondée après le saccage du Temple d'Or d'Amritsar par l'armée indienne en 1984. Les objectifs de l'association sont les suivants: promouvoir la préservation de la religion sikhe; travailler, par des moyens pacifiques, à la création d'un État sikh (le Khalistan, au Pendjab); favoriser la communication entre les Sikhs du monde entier; œuvrer en faveur de la fraternité universelle, de la paix, de la justice, de la liberté de religion et de parole et promouvoir les intérêts des Sikhs à l'échelle mondiale. L'un des buts poursuivis par la World Sikh Organization consiste à faire connaître le sikhisme aux autres. Elle s'efforce

tional public opinion which sometimes characterizes Sikhs as militant and violent. This characterization has resulted from the actions of a few of its more radical members, such as those responsible for the Air India crash. With respect to the establishment of an independent Sikh state of Khalistan, those Sikhs who support this initiative, in general, envisage a state where politics and religion coalesce. Sikhs living in India do not belong to the World Sikh Organization. The conflict between the Sikhs and Hindus in India, following the assassination of Mrs. Ghandi and the widespread massacre of many Sikhs, is well known.¹⁰

The World Sikh Organization is one of several Sikh organizations which lobbied for a change to the RCMP uniform. Mr. Sandhu explained how the change has helped make Sikhs in Canada feel more comfortable here and how it has encouraged the younger members of that community to seek employment with law enforcement organizations.

Development of the Turban Policy

The possibility of changing the RCMP dress code to allow for the wearing of the Khalsa Sikh turban

¹⁰ The RCMP report of 1982 states:

The destiny of the Sikh community is a sensitive issue with all Sikhs. Most Sikhs have long lived in the Punjab, however, when the great partition of 1947 was made, the Punjab was divided. Roughly 2,500,000 Sikhs lived in the part given to Pakistan, and about the same number in India. When the fighting and migrations were all over, the surviving Sikhs were in India, none in Pakistan. Those who fled the new Muslim state had to leave behind their homes, their very rich agricultural lands, temples, and virtually all their possession. The Muslims who moved in the opposite direction were mostly landless tenants. This was due in part to the fact that the whole idea of Pakistan was to have a Muslim state. It also developed into a long and extremely bloody history of hatred between Sikhs and Muslims. The Muslims had executed several of the early leaders of the Sikhs, along with their children; the Sikhs, seeking revenge, have put large numbers of Muslims to the sword; the Muslims have retaliated, and all this bloodshed has not been forgotten. [Footnote omitted.]

de faire contrepoids à l'opinion publique internationale qui caractérise parfois les Sikhs comme des militants et des violents. Cette caractérisation est le résultat des actions commises par un petit nombre de membres parmi les plus radicaux, comme les auteurs de l'attentat contre un avion d'Air India. En ce qui a trait à l'établissement d'un État sikh indépendant au Khalistan, les Sikhs qui appuient cette idée envisagent pour la plupart un État où la politique et la religion seraient confondues. Les Sikhs vivant en Inde n'appartiennent pas à la World Sikh Organization. Tout le monde est au courant du conflit qui oppose les Sikhs et les Hindous, à la suite de l'assassinat de M^{me} Ghandi et du massacre d'un grand nombre de Sikhs¹⁰.

La World Sikh Organization fait partie des nombreuses associations sikhes qui ont exercé des pressions pour que des modifications soient apportées à l'uniforme de la GRC. M. Sandhu a expliqué comment les changements ont contribué à ce que les Sikhs du Canada se sentent plus à l'aise au pays, et comment ils ont encouragé les jeunes membres de la communauté à tenter de trouver un emploi au sein des corps policiers.

Élaboration de la politique du turban

C'est en 1980 que la GRC a commencé à s'interroger sur la possibilité de modifier le code vestimen-

¹⁰ Voici un extrait du rapport de la GRC de 1982:

[TRADUCTION] Le destin de la communauté sikhe est une question très délicate pour tous les Sikhs. La plupart d'entre eux vivaient depuis longtemps au Pendjab, mais lors de la grande partition de 1947, le Pendjab a été divisé. Environ 2 500 000 Sikhs vivaient dans la partie cédée au Pakistan, et environ le même nombre en Inde. Une fois terminés les combats et les migrations, les Sikhs survivants se trouvaient tous en Inde; il n'en restait aucun au Pakistan. Ceux qui avaient fui le nouvel État musulman avaient dû abandonner leur maison, leurs terres agricoles fertiles, leurs temples et pratiquement tous leurs biens. Les Musulmans qui ont fait le parcours inverse étaient pour la plupart des métayers. Cela était dû en partie au fait que la création du Pakistan répondait à la seule volonté de créer un État musulman. Ce fait est également à l'origine de la haine qui allait opposer durablement les Sikhs et les Musulmans et qui allait se traduire par de sanglants affrontements. Les Musulmans avaient exécuté plusieurs des premiers dirigeants des Sikhs ainsi que leurs enfants; les Sikhs, cherchant à se venger, ont passé par l'épée un grand nombre de Musulmans; ces derniers ont usé de représailles. Tout ce sang versé demeure gravé dans les mémoires. [La note en bas de page est omise].

and other symbols of that religion first became of concern to the RCMP in 1980. It was assumed that a change in the RCMP uniform was going to be necessary because of the provisions of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33. The Canadian Human Rights Tribunal had recently decided that the Canadian National Railways was not justified in discharging a Sikh for refusing to wear a hard hat on the job (the *Bhinder* case). It was in this context that the report concerning Sikhism was prepared within the RCMP in 1982. That report identified the changes that it was thought would be necessary to both the *Royal Canadian Mounted Police Regulations* [C.R.C., c. 1391] (RCMP Regulations) and the Commissioner's Standing Orders, to allow for the wearing of the turban and other items of religious significance by Khalsa Sikhs.

The RCMP Regulations prescribed the "significant" uniform (the dress or ceremonial uniform) of the RCMP as comprising a felt hat, scarlet tunic, blue breeches with a yellow cavalry stripe, brown Strathcona boots and jack spurs and such other items as the Minister might approve.¹¹ Different requirements were prescribed for women members about which more will be said later. The "working dress" or "service order" (all non-significant dress) of the RCMP is prescribed by the Commissioner's Standing Orders, as are requirements respecting personal appearance (e.g., no unauthorized ornamentation on the uniform; face must be clean shaven; hair must be short).

The Commissioner's Standing Orders are set out in an Administration Manual (Manual) and changes thereto, in so far as the standards of dress not governed by the RCMP Regulations are concerned, can be made by the Commissioner alone. No approval by way of order in council is required. The RCMP is constituted under the *Royal Canadian Mounted Police Act*,¹² and pursuant to that Act the Commis-

taire de la GRC pour permettre le port du turban des Sikhs du Khalsa et d'autres symboles liés à cette religion. On présumait qu'il deviendrait indispensable de modifier l'uniforme de la GRC en raison des dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, ch. 33. Le Tribunal canadien des droits de la personne était peu de temps auparavant arrivé à la conclusion que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada n'était pas en droit de congédier un Sikh qui refusait de porter le casque de sécurité au travail (affaire *Bhinder*). C'est dans ce contexte que le rapport sur le sikhisme a été préparé à la GRC en 1982. On y indiquait les modifications qui, pensait-on, allaient devoir être apportées tant au *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* [C.R.C., ch. 1391] (le Règlement de la GRC) qu'aux ordres permanents du commissaire, afin de permettre le turban et d'autres articles ayant une signification religieuse pour les Sikhs du Khalsa.

Le Règlement de la GRC précisait que l'uniforme «distinctif» (la tenue ou l'uniforme de cérémonie) de la GRC était constitué du feutre, de la tunique rouge, de la culotte d'équitation bleue avec une bande jaune sur le côté, des bottes strathcona brunes, des éperons droits et de tous autres éléments approuvés par le ministre¹¹. D'autres dispositions s'appliquaient aux membres du sexe féminin, dont il sera question plus loin. La «tenue de travail» (tenue non distinctive) de la GRC est prescrite par les ordres permanents du commissaire (maintenant appelés «consignes»), comme les consignes relatives à l'apparence personnelle (par exemple, on ne peut porter sur l'uniforme aucun ornement non autorisé; le visage doit être rasé de près; les cheveux doivent être courts).

Les consignes du commissaire figurent dans un Manuel d'administration (le Manuel) et le commissaire peut y apporter seul des modifications, dans la mesure où il s'agit de normes vestimentaires non régies par le Règlement de la GRC. Aucune approbation par décret n'est nécessaire. La GRC est constituée sous le régime de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*¹², en vertu de laquelle le commis-

¹¹ C.R.C., 1978, c. 1391, s. 85 which subsequently became *Royal Canadian Mounted Police Regulations, 1988*, SOR/88-361, s. 64.

¹² R.S.C., 1985, c. R-10, as amended.

¹¹ C.R.C., 1978, ch. 1391, art. 85, devenu par la suite le *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada (1988)*, DORS/88-361, art. 64.

¹² L.R.C. (1985), ch. R-10, et modifications.

sioner, who is appointed by the Governor in Council, has the control and management of the RCMP under the direction of the Solicitor General of Canada.

The RCMP report discussed aspects of the operation of the RCMP which would be affected by making the proposed changes to the uniform: tradition; uniformity of dress; ease of public identification of uniformed officers; safety considerations. The first three were not considered to weigh heavily enough to warrant refusing to change. With respect to the fourth the report noted:

The Canadian Armed Forces, Canadian National Railway and Minister of Correctional Services, have all been challenged under the Canadian Human Rights Act by Sikhs claiming that these organizations have Dress regulations that prevent them from obtaining employment, thereby, discriminating, based on religion. Judgements have been made in favour of the Sikhs in all cases, with appeals upholding the original decision. From these examples one can conclude that it would be fruitless for the Force to defend a similar challenge implemented by a Sikh.

The British Army for years have allowed Sikhs to wear turbans and beards. Recently, the Canadian Armed Forces was challenged by a Sikh, and when the Commission pointed out the discriminatory infraction, they agreed to comply with the religious demands, however, the Sikh did not follow through with his application.

The report of 1982 ended by recommending that changes be made to allow Sikhs to retain their uncut hair and beard and to wear the turban and the other symbols of their religion. It recommended that the necessary changes be made to both the RCMP Regulations and the Manual. No action was taken to implement these recommendations. It appears that senior officials in the RCMP decided to wait until there was a successful challenge in the courts to the RCMP uniform requirement before any change was made.

In October of 1984, the then Deputy Assistant Commissioner, N. D. Inkster, who was Director of Operations and Personnel, attended a symposium in Vancouver. The subject of that symposium was policing in multicultural/multiracial urban communities. When he returned to Ottawa, he wrote an internal

saire, désigné par le gouverneur en conseil, dirige la GRC sous l'autorité du solliciteur général du Canada.

a Le rapport de la GRC faisait état des aspects du fonctionnement de la GRC qui seraient touchés par les modifications proposées au sujet de l'uniforme: la tradition; l'uniformité de la tenue vestimentaire; la facilité d'identification par le public des agents en uniforme; la sécurité. Les trois premiers n'étaient pas jugés suffisamment importants pour justifier qu'on refuse les changements en question. Au sujet du quatrième, le rapport comporte les observations suivantes:

c [TRADUCTION] Les Forces canadiennes, les Chemins de fer nationaux du Canada et le ministre des Services correctionnels ont été l'objet de plaintes fondées sur la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et formulées par des Sikhs selon qui ces organisations ont, dans le domaine vestimentaire, une réglementation qui les empêche d'obtenir des emplois et, partant, se traduit par une discrimination fondée sur la religion. Des jugements ont été rendus en faveur des Sikhs dans tous les cas, qui ont été confirmés en appel. Ces exemples amènent à conclure qu'il serait vain pour la GRC de s'opposer à une contestation similaire qui serait engagée par un Sikh.

e L'armée britannique permet depuis des années aux Sikhs de porter le turban et la barbe. Récemment, les Forces canadiennes ont fait l'objet d'une action intentée par un Sikh, et quand la Commission a conclu à l'atteinte discriminatoire, elles ont accepté de se conformer aux exigences religieuses; toutefois, le Sikh en question n'a pas donné suite à sa demande.

g Le rapport de 1982 recommandait, dans sa conclusion, que des changements soient effectués afin de permettre aux Sikhs de garder leurs cheveux longs et leur barbe, et de porter le turban ainsi que les autres symboles de leur religion. Il recommandait qu'on effectue les modifications nécessaires au Règlement de la GRC et au Manuel. Aucune mesure n'a été prise en vue de mettre en œuvre ces recommandations. Il semble que les premiers dirigeants de la GRC aient décidé de ne procéder à aucun changement tant que les consignes relatives à l'uniforme n'auraient pas été invalidées par les tribunaux.

j En octobre 1984, le sous-commissaire adjoint d'alors, N. D. Inkster, qui était le directeur des missions de protection et du personnel, a assisté à un symposium à Vancouver. Cette rencontre avait pour thème le maintien de l'ordre dans les communautés multiculturelles et multiraciales. À son retour à

memorandum indicating that it had been brought to his attention that the RCMP recruiting standards discriminated against Sikhs because of the requirements that officers be clean shaven and were required to wear specific types of headgear. He wrote "this will have to be changed." He asked for recommendations as to how such changes should be accomplished. In response, the report which had been prepared in 1982 was brought forward. Internal memoranda of the time indicate that attention was again directed to the requirements placed on officers when performing certain duties, to wear specific types of headgear (e.g., helmets when on motorcycle duty or when involved in riot control; fur hats in cold weather). While Deputy Assistant Commissioner Inkster apparently recommended that an exemption¹³ be adopted to allow Sikhs to wear the various symbols of their religion. This recommendation was not endorsed by the more senior members of the Force and nothing was done to effect any change.

The issue again surfaced in the summer and fall of 1985. In December of 1985 one finds an internal memorandum which notes that the Supreme Court had overruled the Canadian Human Rights Tribunal's decision in the *Bhinder* case.¹⁴ The Supreme Court held that the requirement that *Bhinder* wear a hard hat was a *bona fide* occupational requirement and that the *Canadian Human Rights Act* allowed such to be imposed even though the requirement might be discriminatory. It was held that there was no duty to accommodate Mr. *Bhinder* under the Act.

In March of 1986, in response to enquiries by N. D. Inkster, who was now Deputy Commissioner (Administration), an internal memorandum noted that the Canadian Armed Forces had reported that its decision to permit turbans was the result of a *Can-*

¹³ The exemption contemplated was one which read:

If you are unable to comply with the dress regulations on any of the proscribed grounds of discrimination listed in s. 3(1) of the Canadian Human Rights Act, submit memorandum through channels and your case will be judged on an individual basis.

¹⁴ *Bhinder et al. v. Canadian National Railway Co. et al.*, [1985] 2 S.C.R. 561.

Ottawa, il a rédigé une note de service, dans laquelle il disait avoir été informé que les normes de recrutement de la GRC étaient discriminatoires envers les Sikhs parce qu'on exigeait que les agents soient rasés de près et portent des coiffures particulières, et concluait ainsi: [TRADUCTION] «Les choses vont devoir changer». Il a demandé qu'on lui fasse des recommandations sur la manière dont ces changements devraient se faire. On lui a alors présenté le rapport préparé en 1982. Des notes de service remontant à cette époque indiquent qu'on s'est alors intéressé une nouvelle fois aux consignes obligeant les agents, lorsqu'ils exécutent certaines tâches, à porter certains types de coiffures (par exemple, un casque lorsqu'ils se déplacent à motocyclette ou sont appelés à maîtriser une émeute; des chapeaux de fourrure par temps froid). Apparemment, le sous-commissaire adjoint Inkster a recommandé l'établissement d'une exemption¹³ permettant aux Sikhs de porter les divers symboles de leur religion, mais cette recommandation n'a pas reçu l'appui de ses supérieurs et on n'a pris aucune mesure pour changer les choses.

La question a refait surface durant l'été et l'automne 1985. On lit dans une note de service datée de décembre 1985 que la Cour suprême a infirmé la décision rendue par le Tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Bhinder*¹⁴. Selon la Cour suprême, le fait d'obliger M. *Bhinder* à porter un casque de sécurité était une exigence professionnelle normale permise par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, malgré son possible caractère discriminatoire. La Cour a conclu que la *Loi* n'obligeait pas l'employeur de M. *Bindher* à s'adapter à sa situation particulière.

Dans une note de service datée de mars 1986 et rédigée en réponse aux questions de N. D. Inkster, entre-temps devenu sous-commissaire à l'administration, on souligne que les Forces canadiennes avaient précisé que la décision de permettre le port du turban

¹³ L'exemption envisagée était ainsi conçue:

[TRADUCTION] Si vous êtes incapable de vous conformer aux dispositions réglementaires relatives à la tenue en raison d'un motif de distinction énuméré à l'art. 3(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, présentez une note de service par les voies normales et votre cas fera l'objet d'une décision particulière.

¹⁴ *Bhinder et autre c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et autres*, [1985] 2 R.C.S. 561.

dian Human Rights Act complaint in 1979. The “permission,” given in response to that complaint, was that turbans could be worn and facial hair remain uncut (for religious reasons) providing this did not impede the officer in the conduct of his duties. It was also noted, however, that if a Sikh joined the Armed Forces and was placed in a position which required the wearing of special equipment, he or she had to conform to those requirements. The Armed Forces do not accommodate a Sikh by transferring that individual into a position or positions so as to allow him or her to avoid the wearing of specialized equipment. The evidence does not disclose that there are any turbaned Sikhs in the Armed Forces.

Information obtained by the RCMP from the Metro Toronto Police in April of 1986 indicated that that force allowed the wearing of turbans by Sikhs but that individuals who did so were restricted from engaging in certain duties. They were not permitted to go on industrial sites where hard hats were required. They were not permitted to do traffic duties where hard hats were required. They were not allowed to perform duties where a respirator or gas mask was required.

In June of 1986, the then Solicitor General, Perrin Beatty, responded to a letter from the Federation of Sikh Societies of Canada stating that while he appreciated the Federation’s suggestion that practising Sikhs be allowed to retain their religious emblems on joining the Force, he did not believe this was necessary. He noted that the inability to do so did not appear to be an inhibiting factor, since those Sikhs who were presently members of the Force were willing to wear the same uniform as everyone else. He indicated that he was aware that different religions have unique customs and stated that when these were not incompatible with the requirements of the Force, they did not serve as a bar to serving in the Force.

In August 1986, the then Solicitor General, James Kelleher, responded to another letter from the Federation of Sikh Societies of Canada and reiterated the position previously given by Mr. Beatty. In Decem-

résultait d’une plainte déposée en 1979 sous le régime de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La «permission» donnée dans la foulée de cette plainte était la suivante: les officiers pourraient porter le turban et la barbe (pour des motifs religieux) à la condition que cela ne nuise pas à l’exercice de leurs fonctions. On précisait en outre, cependant, que si une personne de religion sikhe était recrutée dans les Forces armées et se trouvait dans une situation exigeant le port d’un équipement spécial, elle devrait se conformer à cette exigence. Les Forces armées n’ont pas pour politique de muter une personne de religion sikhe à un poste où elle n’aura pas à porter un équipement spécial afin de s’adapter à sa situation particulière. La preuve n’indique pas la présence dans les Forces armées de Sikhs portant le turban.

D’après les informations obtenues par la GRC auprès de la police métropolitaine de Toronto en avril 1986, ce corps policier permettait aux Sikhs le port du turban, mais il y avait certaines fonctions que ces agents ne pouvaient alors accomplir. Il leur était ainsi interdit de se rendre sur des sites industriels où le port du casque de sécurité est obligatoire; d’exécuter des fonctions liées à la circulation et exigeant le port du casque de sécurité; d’accomplir des tâches qui exigent le port d’un masque à gaz.

En juin 1986, le solliciteur général de l’époque, Perrin Beatty, répondant à une lettre que lui avait adressée la Fédération des sociétés sikhes du Canada, remerciait celle-ci de lui avoir suggéré d’autoriser les Sikhs pratiquants à conserver leurs emblèmes religieux lorsqu’ils entrent dans la GRC, mais disait que cela ne lui semblait pas nécessaire. Il signalait que l’impossibilité de porter des symboles religieux ne paraissait pas constituer un obstacle, puisque les Sikhs qui faisaient déjà partie de la GRC étaient disposés à porter le même uniforme que les autres. Il se disait conscient du fait que les différentes religions ont des coutumes qui leur sont propres et exprimait l’avis que, dans la mesure où celles-ci ne sont pas incompatibles avec les exigences de la GRC, elles ne constituent pas un empêchement au service.

En août 1986, le solliciteur général d’alors, James Kelleher, répondant à une autre lettre de la Fédération des sociétés sikhes du Canada, réitérait la position exprimée antérieurement par M. Beatty. En décembre

ber of 1986, the Commanding Officer of "E" division, located in Vancouver, was advised by a subordinate of Deputy Commissioner Inkster:

... no firm policy has been developed relative to permitting Sikhs to wear a turban or other religious emblems with our uniform. The force will continue to welcome visible minorities within our ranks, however at this time it is not felt that changes to our dress code should be made to accommodate any specific religion. Religious customs which are not inconsistent with the requirements of the force will not be a bar to engagement.

In mid-1987, the RCMP began to endorse and implement affirmative action policies directed at the recruitment of visible minorities.¹⁵ One such target group was identified as "South-Asian (Indo-Pakistani)." It is not necessary to describe the affirmative action initiative in detail except to say that it involved the establishment of an Advisory Committee, composed in part of members of the various visible minority groups, to advise the Commissioner. It involved as well the establishment of various recruitment teams who were to actively recruit from the target groups.

In September of 1987, the issue of the wearing of turbans by Sikh members was again raised. This did not originate with the Advisory Committee. Nor did it originate from the recruitment teams. It appears to have been raised by the Human Rights Section of the RCMP¹⁶ which was aware that the Force was trying to encourage the recruitment of visible minorities. The Commissioner had asked for imaginative proposals to enhance such recruiting.

¹⁵ Non-caucasians and women.

¹⁶ A few years ago, we examined the concept of headdress design for a baptized Sikh. The project was abandoned, to be "reconsidered should a baptized Sikh ever apply." This, of course, is not good enough, and does not denote much of an effort when we consider that many years ago, the Metropolitan Police Commission (Toronto) amended the force's dress regulations to accommodate the wearing of the turban.

1986, le commandant divisionnaire de la division «E», située à Vancouver, a reçu les précisions suivantes de la part d'un subalterne du sous-commissaire Inkster:

^a [TRADUCTION] ... aucune politique ferme n'a été élaborée quant à la possibilité de permettre aux Sikhs de porter un turban ou d'autres emblèmes religieux avec notre uniforme. La GRC continuera d'accueillir des personnes appartenant à des minorités visibles dans ses rangs, mais à l'heure actuelle il ne semble pas indiqué de modifier notre code vestimentaire afin de tenir compte des particularités de telle ou telle religion. Les coutumes religieuses qui ne sont pas incompatibles avec les exigences de la GRC ne constitueront pas un obstacle au recrutement.

^c Au milieu de l'année 1987, la GRC a commencé à approuver et à mettre en œuvre des mesures de promotion sociale visant le recrutement de personnes appartenant à des minorités visibles¹⁵. L'un de ces groupes cibles était désigné comme les «Sud-Asiatiques (Indo-Pakistanaï)s». Il n'est pas nécessaire de décrire en détail le programme de promotion sociale, sauf pour préciser qu'il a entraîné la mise sur pied d'un comité consultatif constitué notamment de personnes appartenant aux diverses minorités visibles et ayant pour mission de conseiller le commissaire. Il a aussi donné lieu à l'établissement de diverses équipes de recrutement qui devaient procéder à un recrutement actif auprès des groupes cibles.

^f La question du port du turban par les membres qui pratiquent la religion sikhe s'est posée de nouveau en septembre 1987. Elle n'a pas été soulevée par le comité consultatif ni par les équipes de recrutement, mais plutôt, semble-t-il, par le Groupe des droits de la personne de la GRC¹⁶, conscient du fait que l'organisme tentait d'encourager le recrutement de personnes appartenant à des minorités visibles. Le commissaire avait demandé qu'on lui soumette des propositions originales susceptibles de favoriser ce recrutement.

¹⁵ Les femmes et les personnes qui ne sont pas de race blanche.

¹⁶ [TRADUCTION] Il y a quelques années, nous avons étudié le concept d'un modèle de coiffure pour un Sikh baptisé. Le projet a été abandonné, et devait être «réexaminé dans le cas où il arriverait qu'un Sikh baptisé pose sa candidature». Cela n'est bien entendu pas suffisant et ne témoigne pas de grands efforts quand on pense qu'il y a bien des années, la Metropolitan Police Commission (de Toronto) a modifié son règlement relatif à la tenue vestimentaire afin de permettre le port du turban.

In October of 1987, a memorandum was prepared for the Deputy Director of Personnel (Planning) with respect to religious issues and recruiting criteria. That memorandum identified four types of religious requirements that might be of concern to the RCMP when recruiting applicants from visible minority groups: prohibitions against engaging in certain activities (e.g., carrying or using a firearm); prohibitions against working on specific religious holidays (e.g., the Sabbath); requirements respecting the wearing of clothing or emblems of religious significance; prohibitions against cutting body hair. It was noted by Assistant Commissioner Allen that the policy of the Force was that no accommodation could be made by the RCMP with respect to requirements of the first two types but that no applicant should be refused employment in the Force as a result of the second two.

In December of 1987, Commissioner Inkster gave instructions that the recruiting teams could tell Sikh applicants that they would be allowed to wear beards and turbans. The memorandum indicated that Sikh applicants should be told that the RCMP had a long tradition of being clean shaven and uniform in dress, of which the RCMP was proud, and it was hoped that the applicants would join that tradition. At the same time the applicants were to be told that if they chose not to do so they would not be penalized. The Commissioner's internal directive of January 6, 1988, reads:

As discussed, I think it is time we put to bed the issue of wearing a turban and facial hair as would be a requirement for orthodox Sikh members. I would like the policy to read as an exception being made for religious purposes and applicable only to Sikhs

It then took some time for the details of the policy to be worked out. This involved consultations with various members of the Sikh community, internal negotiation and discussions with Edmonton City Police and the Toronto Metropolitan Police. The Edmonton City Police had a policy based on that used by the Canadian Armed Forces. The evidence does not disclose that any turbaned Sikhs were, at the time, members of that force. One of the issues which was of major concern was whether Sikhs would be allowed to wear turbans but restricted in the duties to which they would be assigned (i.e., not assigned to

En octobre 1987, on a préparé une note pour le sous-directeur principal chargé du personnel (Planification), relative à des questions d'ordre religieux et aux critères de recrutement. On y isolait quatre types de pratiques religieuses dont la GRC pourrait avoir à se préoccuper lors du recrutement de personnes faisant partie de minorités visibles: interdiction de certaines actions (par exemple, porter ou utiliser une arme à feu); interdiction de travailler lors de certaines fêtes religieuses (par exemple, le jour du sabbat); exigences ayant trait au port de vêtements ou d'emblèmes revêtus d'une signification religieuse; interdiction de se couper les cheveux ou les poils. Le commissaire adjoint Allen soulignait que la politique de la GRC consistait à exclure toute adaptation aux pratiques des deux premiers types, tout en ne refusant un emploi à aucun candidat en raison de pratiques relevant des deux derniers types.

En décembre 1987, le commissaire Inkster a fait savoir aux équipes de recrutement qu'elles pouvaient informer les candidats sikhs qu'ils seraient autorisés à porter la barbe et le turban. La note en question précisait ce qu'il fallait leur dire: une vieille tradition, dont la GRC est fière, veut que les membres soient rasés de près et soient tous vêtus de la même façon, et l'on espère que les candidats se conformeront à cette tradition. Mais il fallait aussi informer les candidats que s'ils décidaient d'agir autrement, ils ne seraient pas pénalisés. Voici le texte de la directive interne du commissaire datée du 6 janvier 1988:

[TRADUCTION] Donc, je pense qu'il est temps de régler une fois pour toutes la question du port du turban et de la barbe qui constituerait une obligation pour les membres qui sont des Sikhs orthodoxes. J'aimerais que la politique soit formulée comme une exception établie à des fins religieuses et applicable aux seuls Sikhs.

Il a ensuite fallu quelque temps pour mettre au point les détails de la politique. Cela a nécessité des consultations auprès de plusieurs membres de la communauté sikhe, des négociations à l'interne ainsi que des discussions avec la police municipale d'Edmonton et la police métropolitaine de Toronto. La police d'Edmonton avait établi une politique inspirée de celle en vigueur au sein des Forces canadiennes. Il n'a pas été établi que cette force policière comptait dans ses rangs, à l'époque, des Sikhs portant le turban. L'une des questions les plus épineuses consistait à déterminer si l'on permettrait aux Sikhs de porter le

any which required the wearing of special head gear) or allowed to wear turbans except when their duties dictated the wearing of specific headgear. The Toronto Metropolitan Police seemed to follow the first, the Canadian Armed Forces and the Edmonton City Police seemed to follow the second.

With respect to this issue, Manjit Singh, who was a member of the Commissioner's Advisory Committee, advised those in charge of developing the policy that turbans were worn primarily to keep the hair neat. He is reported as having advised that turbans were not worn at home and that in so far as training as a police officer was concerned, during sports, or physical activities:

... a Sikh member could wear a "handkerchief" [patka] over the hair ... For swimming, an ordinary swimming cap can be worn. Given to that periods between classes at the Academy (15 minutes) a Sikh could be permitted to wear a PATKA which appears to be a large "handkerchief" and would be tied over the hair ...

The various duties in the Force where helmets are required was discussed. Mr. Singh's position was that generally speaking the wearing of a helmet for various duties was pretty well a matter of the individual member's individual discretion and many may be prepared to wear them as required. The real restriction is appearing in public "bare-headed" and he saw no problem with a member who might be employed on Tactical Troop duties removing his turban in private and putting on the helmet.

Finally in April of 1989 a bulletin was issued by Commissioner Inkster, to effect a change in the Manual, by changing the relevant Standing Orders. That Bulletin reads:

1. General

a. Members who practice the Sikh religion may wear:

1. an RCMP-issue turban in place of the standard issue headdress provided it conceals the hair and is neat;
2. under the uniform, a small Kirpan, the symbolic Sikh sword, or replica thereof, having a maximum overall length of 3½";
3. a Kara, i.e. a symbolic Sikh iron bracelet, and a Khanga, i.e. a Sikh comb worn in the hair under the turban; and

turban tout en limitant les fonctions susceptibles de leur être attribuées (c'est-à-dire en ne leur confiant aucune tâche qui suppose le port d'un casque spécial), ou bien si on les autoriserait à porter le turban sauf lorsque leurs fonctions commandent le port d'une coiffure particulière. La police métropolitaine de Toronto semblait avoir retenu la première solution, tandis que les Forces canadiennes et la police d'Edmonton paraissaient avoir opté pour la seconde.

À ce sujet, Manjit Singh, qui faisait partie du comité consultatif du commissaire, a expliqué aux responsables de l'élaboration de la politique que le port du turban répondait principalement au souci de garder les cheveux propres. Il aurait déclaré qu'on ne porte pas le turban à la maison et que, s'agissant de la formation policière, durant les sports ou les activités physiques:

[TRADUCTION] ... un membre sikh pouvait se couvrir les cheveux avec un «mouchoir» [patka]. Pour la natation, on peut porter un casque de bain ordinaire. Durant les périodes entre les cours donnés à l'académie (15 minutes), on pouvait permettre à un Sikh de porter un patka, qui semble être un grand «mouchoir» et qui serait noué autour des cheveux.

On a discuté des diverses fonctions exercées dans la Gendarmerie qui nécessitent le port d'un casque. M. Singh estimait que, d'une manière générale, le port du casque dans l'exécution de diverses tâches était dans une large mesure une question relevant de l'appréciation personnelle et qu'un bon nombre sont sans doute disposés à le porter au besoin. La véritable restriction concerne le fait de se montrer «nu-tête» en public, et selon lui rien ne s'opposerait à ce qu'un membre faisant partie des troupes tactiques enlève son turban en privé pour revêtir le casque.

Finalement, en avril 1989, le commissaire Inkster a publié un bulletin afin de modifier le Manuel par des changements apportés aux ordres permanents pertinents. En voici le texte:

1. Généralités

a. Les membres qui pratiquent la religion sikh peuvent porter:

1. un turban distribué par la G.R.C. au lieu de la coiffure réglementaire, pourvu qu'il cache les cheveux et qu'il soit propre;
2. en dessous de l'uniforme, un petit Kirpan, l'épée sikh symbolique, ou une réplique de celle-ci, qui mesure au plus 3½ po;
3. un Kara, c.-à-d. un peigne sikh porté dans les cheveux, en dessous du turban, et

4. facial hair and other uncut hair provided the following criteria are complied with:
1. Uncut hair will be concealed under the issue turban.
 2. Facial hair will be neatly secured and tied, and if necessary, a fine netting material the same color as the hair will be used to keep it neat.
- b. Apart from the exceptions outlined in 1.a., all other rules concerning dress and appearance will apply.
- c. A member of the Sikh religion may obtain the turban cloth and badge, by submitting form 1216 to Headquarters, ATTN: Material Management Branch.
4. de la barbe et d'autres poils non coupés, pourvu que les critères suivants soient respectés:
1. les poils non coupés doivent être cachés sous le turban réglementaire;
 2. la barbe doit être soigneusement attachée et doit, au besoin, être recouverte d'un filet de même couleur que les poils, aux fins de propreté.
- b. À part les exceptions mentionnées à l'al. 1.a., toutes les autres règles concernant la tenue et l'apparence s'appliquent.
- c. Le membre qui pratique la religion sikh peut obtenir le turban et l'insigne en transmettant la formule 1216 à la Direction générale, à l'att. de la Sous-direction de la gestion et du matériel.

At the time, it was not realized by those making the decision that a change to the significant uniform of the Force could not be made through administrative directive only. When this became apparent, the above quoted Bulletin was reissued, in August of 1989, with the added caveat:

This directive will not be effected until the appropriate regulation is implemented.

Opposition and Concerns About the Proposed Change

One of the most interesting reactions to the proposed change came in August of 1989 from a Sikh who was already a member of the Force. He wrote:

1. It is apparent from the Commissioner's reply to Mr. HUGHES' question that he sincerely believes in the multicultural proliferation of Canada; however, I respectfully submit it is equally obvious that the issue of the turban as part of the Force's uniform has not been presented to the Commissioner in a balanced manner. . . . I wore a turban while growing up in India and I have worn the uniform of the Force since 1973; this, I believe, entitles me to make a submission on the issue.
2. The biggest problem the Force faces is in defining who a "Sikh" is. Sikhs themselves cannot agree on a definition, and as a result we have placed ourselves on a continuum—with bearded and turbanned Sikhs on one end of it and clean-shaven Sikhs on the other end. Both extremes, as well as those in the middle, believe that they are Sikhs if they practice the philosophy of the religion. However, the segment that wears the turbans and the required symbols

Les personnes qui ont pris cette décision à l'époque ne se sont pas rendu compte qu'une modification de l'uniforme distinctif de la Gendarmerie ne pouvait être effectuée au moyen d'une simple directive administrative. Lorsque cela fut devenu évident, le bulletin cité ci-dessus a été publié une nouvelle fois, en août 1989, avec la précision suivante:

La présente directive n'entrera pas en vigueur avant la mise en application du règlement pertinent.

L'opposition et les préoccupations découlant de la modification proposée

La modification proposée a suscité diverses réactions, dont l'une des plus intéressantes date du mois d'août 1989 et provient d'un Sikh qui était déjà membre de la GRC:

- [TRADUCTION] 1. D'après sa réponse à la question de M. HUGHES, il est manifeste que le commissaire croit sincèrement à la croissance multiculturelle du Canada; toutefois, je soutiens respectueusement qu'il est également évident que la question du turban, comme élément de l'uniforme de la Gendarmerie, n'a pas été soumise au commissaire de façon à ce qu'il puisse en peser le pour et le contre. En Inde, où j'ai grandi, je portais le turban et je porte l'uniforme de la Gendarmerie depuis 1973; je crois que de tels antécédents m'autorisent à présenter mon point de vue sur la question.
2. Pour la Gendarmerie, le plus grand problème réside dans la définition du «Sikh». Les Sikhs ne s'entendent pas eux-mêmes sur une telle définition et il en découle que nous nous inscrivons dans un continuum où se situent, à une extrémité, les Sikhs arborant la barbe et le turban et, à l'autre, les Sikhs qui se rasent de près. Les tenants de ces groupes extrêmes, tout comme les Sikhs qui se situent entre les deux, estiment qu'ils sont des adeptes de la reli-

of Sikhism professes that it is purer than the rest. In the middle are Sikhs who wear the turban but trim their beards and do not wear the symbols. The clean shaven Sikhs believe that the symbols are immaterial to the philosophy of life as taught by Sikhism. . . . Whose definition of a Sikh does the Force accept and why? . . .

3. There is nothing in the Sikh religion that makes the wearing of the turban mandatory. The religion requires a Sikh to wear five symbols, and I am sure that the Commissioner is familiar with them. The wearing of the turban is merely through custom . . .

5. If the Force allows the wearing of the turban in uniform, will it also defend the actions of the member who retaliates when the turban is disgraced? Through years of custom, the Sikh turban has come to embody the self-respect, religious beliefs, and the cultural pride of its wearer. It is acceptable behaviour in India to inflict injury—even death—to one who maliciously knocks the turban off a Sikh's head. . . . [W]ill the Force condone such acts of retaliation based on the member's religious beliefs?

The plaintiff, Kirsten Mansbridge, reacted to the announced policy change. Her husband had been a member of the RCMP. Her son and son-in-law are now members. She has belonged to the ladies auxiliary of the RCMP Veterans in Calgary since 1986 and previously was a member of the ladies auxiliary in Winnipeg. In mid-1989, when the news of the proposed change became public, she and her two sisters decided to organize a petition addressed to members of Parliament. At that time, as has been noted, while the Commissioner had announced that the change was to occur, the requisite change to the RCMP Regulations had not been made and the then Solicitor General, Pierre Blais, had stated that he had not yet made up his mind. It seems clear that the initiative of Mrs. Mansbridge and her sisters was motivated by their great pride in the traditions of the RCMP and a reluctance to see changes in the uniform occur. Mrs. Mansbridge stated that when she and her sisters started the petition:

gion pourvu qu'ils en appliquent la philosophie. Cependant, le groupe qui porte le turban et les symboles requis par le sikhisme se prétend d'une plus grande pureté que les autres. Entre les deux extrêmes, se trouvent les Sikhs qui se coiffent d'un turban, mais taillent leur barbe pour l'entretenir et ne portent pas les symboles religieux. Selon les Sikhs qui se rasent de près, ces symboles importent peu dans la philosophie de la vie telle que l'enseigne la religion sikhe. De qui provient la définition du Sikh acceptée par la Gendarmerie et pourquoi cette dernière accepte-t-elle cette définition? . . .

3. Rien dans la religion sikhe ne rend obligatoire le port du turban. La religion requiert du Sikh qu'il porte cinq symboles et je suis convaincu que le commissaire les connaît. Le port du turban relève seulement de la coutume. . .

5. Si la Gendarmerie permet le port du turban avec l'uniforme, appuiera-t-elle les actes d'un membre qui se vengerait parce qu'on a déshonoré son turban? Avec le temps, la coutume a fait en sorte que le turban sikh devienne, pour celui qui le porte, l'expression de sa dignité personnelle, de ses croyances religieuses et de sa fierté culturelle. En Inde, il serait acceptable qu'un Sikh, dont on aurait fait tomber le turban par malveillance, riposte en infligeant des blessures (ou même la mort) à son assaillant. La Gendarmerie fermera-t-elle les yeux sur de tels actes de vengeance fondés sur les croyances religieuses de certains de ses membres?

La demanderesse, Kirsten Mansbridge, a réagi à l'annonce de la modification apportée à la politique de la GRC. Son époux avait été membre de la GRC. Son fils et son gendre en font maintenant partie. Depuis 1986, elle aide les anciens de la GRC de Calgary à titre de dame auxiliaire et, auparavant, elle avait été membre des dames auxiliaires de Winnipeg. Au milieu de 1989, lorsqu'on a rendu publique la nouvelle de la modification proposée, elle et ses deux sœurs ont décidé d'organiser une pétition adressée aux députés. Tel qu'il a déjà été souligné, le commissaire avait à cette époque annoncé que la modification entrerait en vigueur, mais les changements qui devaient être apportés au Règlement de la GRC n'avaient pas encore été effectués et le solliciteur général du moment, Pierre Blais, avait déclaré qu'il n'avait encore pris aucune décision à ce sujet. Il semble évident que l'initiative de M^{me} Mansbridge et de ses sœurs était fondée sur la fierté qu'elles tiraient des traditions de la GRC et sur leur répugnance à accepter qu'on apporte des changements à l'uniforme des membres. M^{me} Mansbridge a déclaré ce qui suit

... we wanted to show, I guess our, our disappointment in what the government was doing because of the traditions of the RCMP ... we felt something was ... being taken away from the traditions of the RCMP and the world wide image of the RCMP, not that we ever frowned upon ... the wearing of turbans.¹⁷

The petition they drafted reads, in part:

HUMBLY SHEWETH

WHEREAS the R.C.M.P. has a long and honourable tradition known and admired world wide and

WHEREAS the distinctive uniform is recognized and respected by the public and other police forces in Canada and other countries, we see no merit or value or reason to allow changes in the R.C.M.P. uniform or dress code. We see a distinct danger of future wholesale changes to dress and tradition by allowing turbans and ceremonial daggers to become part of the R.C.M.P. uniform. Other religious or ethnic minorities will argue for equal rights to incorporate minor or major aberrations [sic] resulting in the eventual loss of a distinctive, recognizable and proud tradition.

WHEREFORE the undersigned, your Petitioners, humbly pray and call upon Parliament to preserve the distinctive heritage and tradition of the R.C.M.P. by retaining the uniformity of dress code with all the recognizable color and trappings that have such great historical value for this country. The pride and "Esprit de Corps" should not be jeopardized by any concessions to religious or ethnic minorities which result in changes to this truly great Police Force and its proud traditions and uniform.

AND as in duty bound your Petitioners will ever pray.

It is not surprising that individuals from Western Canada particularly Alberta, reacted so strongly to

¹⁷ Transcript, at p. 62.

quant au moment où elle et ses sœurs ont entrepris la pétition:

[TRADUCTION] ... nous voulions montrer, je suppose, notre déception à l'égard de ce que faisait le gouvernement en raison des traditions de la GRC. Nous avons l'impression qu'on enlevait quelque chose aux traditions de la GRC et à son image sur la scène mondiale, non que nous ayons déjà désapprouvé le port du turban¹⁷.

La pétition qu'elles ont rédigée est en partie reproduite ci-dessous:

[TRADUCTION] NOUS SOUMETTONS HUMBLEMENT CE QUI SUIT:

ATTENDU que la GRC possède de longues traditions honorables que le monde entier connaît et admire;

ATTENDU que la population ainsi que les différentes forces policières du Canada et des autres pays reconnaissent et respectent l'uniforme distinctif de la GRC, nous ne voyons pas le mérite, l'utilité ou la raison de permettre des modifications à l'uniforme ou au code vestimentaire de la GRC. Nous entrevoyons clairement le risque de futurs changements en série dans la tenue vestimentaire et les traditions de la GRC si on permet que les turbans et les dagues de cérémonie fassent partie de son uniforme. D'autres minorités religieuses ou ethniques réclameront le même droit d'intégrer des objets plus ou moins aberrants à l'uniforme, d'où la perte à la longue d'une tradition distincte, reconnaissable et fière.

PAR CONSÉQUENT, les soussignés, vos pétitionnaires, prient humblement le Parlement de préserver l'héritage et les traditions caractéristiques de la GRC en faisant en sorte qu'on maintienne l'uniformité du code vestimentaire, y compris des couleurs et des parures reconnaissables qui ont une si grande valeur historique pour notre pays. La fierté et l'esprit de corps des membres de la GRC ne devraient pas être compromis par des concessions, accordées aux minorités religieuses ou ethniques, qui entraîneraient des modifications à cet éminent corps de police, ou encore à ses traditions et à son uniforme qui inspirent la fierté.

AINSI qu'il est de leur devoir, vos pétitionnaires ne cesseront de prier.

Il n'est pas étonnant que les résidents de l'Ouest canadien, et plus particulièrement ceux de l'Alberta,

¹⁷ Transcription, à la p. 62.

the announced change. The RCMP played a role in the history of the West that it did not play elsewhere in this country. The RCMP was originally formed as the North West Mounted Police. That Force was sent west to help avoid the bloody conflicts between the Indians and encroaching settlers that had occurred in the United States. The North West Mounted Police were successful in this. As Mrs. Mansbridge notes, the RCMP eventually obtained a world wide reputation and the symbol of a "mountie," in what is known as the "significant uniform," has become synonymous with Canada. This symbol appears, she notes, on much government tourist advertising. The main training college of the Force, to this day, is located in Regina. In the Western provinces, indeed, in all provinces except Ontario and Quebec, the RCMP are the police with whom people come in daily contact.¹⁸ It is not hard to understand why Western Canadians have great pride in and attachment to the traditions of the RCMP.

In any event, the reaction which Mrs. Mansbridge and her sisters received to their efforts was, in her words, "astounding." They had envisaged organizing a petition of a very local nature and of limited scope. The overwhelming support they received for their efforts encouraged them to expand their efforts and to turn what had originally been intended to be a very modest effort into a much more significant campaign. They eventually obtained over 210,000 signatures to the petition. In addition, organizations expressed their support: service clubs; seniors' clubs and municipal organizations such as the Association of Rural Municipalities of Saskatchewan. Nineteen Indian band councils passed resolutions. Mrs. Mansbridge and her sisters received between 5,000 to 8,000 letters of support. Initially they threw the letters away because they were not organized to keep or respond to them. Some of these letters were from current serving members of the RCMP who did not want to

¹⁸ The RCMP, although a national police force, operate in all provinces except Ontario and Quebec, as the provincial police force.

aient réagi si fortement contre la modification annoncée. La GRC a en effet joué un rôle dans l'histoire de l'Ouest comme nulle part ailleurs dans le pays. Elle a initialement été constituée sous le nom de la Police à cheval du Nord-Ouest. On l'a envoyée dans l'Ouest afin qu'elle contribue à empêcher les conflits sanglants, que les États-Unis avaient connus, entre les Indiens et les colonisateurs qui gagnaient du terrain. La Police à cheval du Nord-Ouest a accompli cette mission avec succès. Comme le fait remarquer M^{me} Mansbridge, la GRC a acquis avec le temps une réputation internationale et l'image du membre de la «police montée», vêtu de l'«uniforme distinctif» qu'on connaît, est devenue un symbole évocateur du Canada. M^{me} Mansbridge note que ce symbole apparaît dans une grande partie de la publicité touristique du gouvernement. Le plus important collège de formation de la GRC, jusqu'à ce jour, est situé à Regina. Dans les provinces de l'Ouest, bien sûr, et dans toutes les autres provinces, à l'exception de l'Ontario et du Québec, les policiers avec qui la population entretient des rapports quotidiens sont des membres de la GRC¹⁸. On peut donc facilement comprendre pourquoi les Canadiens de l'Ouest tirent une grande fierté des traditions de la GRC et pourquoi ils y sont très attachés.

De toute façon, la réponse aux efforts de M^{me} Mansbridge et de ses sœurs s'est révélée, pour employer les mots de M^{me} Mansbridge, stupéfiante. Elles avaient prévu organiser une pétition de nature très locale et d'une envergure restreinte. L'appui extrêmement chaleureux qu'elles ont reçu les a encouragées à multiplier leurs efforts et à transformer l'œuvre modeste qu'elles avaient initialement envisagée en une campagne beaucoup plus considérable. En fin de compte, elles ont recueilli plus de 210 000 signatures. En outre, certains organismes ont exprimé leur appui: cercles d'auxiliaires, associations du troisième âge et organismes municipaux tels que l'association des municipalités rurales de la Saskatchewan. Des résolutions ont été adoptées par dix-neuf conseils de bandes indiennes. M^{me} Mansbridge et ses sœurs ont reçu entre 5 000 et 8 000 lettres de soutien. Au début, elles jetaient les lettres parce qu'elles n'étaient pas suffisamment organisées pour les conserver ou y

¹⁸ Bien qu'elle soit une police nationale, la GRC agit dans toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario et du Québec, à titre de police provinciale.

be publicly identified. Some of the communications sent to Mrs. Mansbridge and her two sisters included money to support their campaign. The three sisters spent approximately \$4,000 each of their own money.

Mrs. Mansbridge and her sisters had been advised to send the petition to the relevant members of Parliament. However, since the change required was to regulations and not a statute, the approval of Parliament was, of course, not necessary. A committee of Cabinet Ministers would make the decision. When the petitions to the members of Parliament were not successful and the regulation authorizing the Commissioner to implement the changes was put in place by Cabinet,¹⁹ Mrs. Mansbridge and her sisters were inundated with telephone calls. They then turned their efforts to raising funds to challenge the Commissioner's action in court.

The plaintiffs, Grant, Riley and Davis are all ex-RCMP officers. They are all members of the RCMP Veterans Association in Lethbridge, Alberta. When news of the proposed change became public, Mr. Davis initiated a petition for which he obtained about 500-700 signatures. He forwarded this to his local Member of Parliament. He became aware of the petition being circulated by Mrs. Mansbridge and her sisters and of their activities. When it became clear that the petition activities were not successful, the plaintiffs Grant, Riley and Davis also turned their attention to a possible court challenge. On April 30, 1990, the Lethbridge Division of the RCMP Veterans' Association authorized the establishment of the Court Challenge Committee to challenge the constitutionality of subsection 64(2) of the RCMP Regulations, 1988. That Committee consisted of the plaintiffs Grant, Riley and Davis. The Lethbridge Division was subsequently advised by the Dominion Executive of the Association (from Ottawa) that such a challenge would violate the regulations of the Association. In response the plaintiffs Riley, Grant and Davis formed the Lethbridge RCMP Veterans' Court Challenge

répondre. Certaines de ces lettres provenaient de membres actifs de la GRC qui ne voulaient pas que leur identité soit rendue publique. Quelques-uns des messages envoyés à M^{me} Mansbridge et à ses sœurs comprenaient des fonds destinés au soutien de leur campagne. Les trois sœurs ont déboursé approximativement 4 000 \$ chacune de leur propre argent.

On avait avisé M^{me} Mansbridge et ses sœurs de faire parvenir leur pétition aux parlementaires concernés. Toutefois, puisque la modification proposée touchait la réglementation, et non pas une loi, l'approbation du Parlement n'était évidemment pas requise, car un comité du conseil des ministres prendrait la décision. Les pétitions adressées aux députés se sont révélées infructueuses et le règlement autorisant le commissaire à mettre en œuvre la modification a été pris par le cabinet¹⁹; c'est alors que M^{me} Mansbridge et ses sœurs ont été inondées d'appels téléphoniques. Elles se sont alors efforcées de rassembler des fonds en vue de contester, devant les tribunaux, les mesures prises par le commissaire.

Les demandeurs, MM. Grant, Riley et Davis, sont tous des anciens agents de la GRC. Ils sont tous membres de l'Association des anciens de la GRC de Lethbridge, en Alberta. Lorsque la nouvelle de la modification proposée a été rendue publique, M. Davis a pris l'initiative d'une pétition pour laquelle il a obtenu entre 500 et 700 signatures. Il a fait parvenir cette pétition au député fédéral qui représentait sa région. M. Davis a été informé de la pétition que faisaient circuler M^{me} Mansbridge et ses sœurs, ainsi que de leurs activités. Lorsqu'il est devenu évident que les pétitions n'atteignaient pas leur objectif, les demandeurs, MM. Grant, Riley et Davis, ont également porté leur attention sur la possibilité d'une contestation devant les tribunaux. Le 30 avril 1990, la division de Lethbridge de l'Association des anciens de la GRC a autorisé la formation d'un comité des litiges afin de contester la constitutionnalité du paragraphe 64(2) du Règlement de la GRC (1988). Ce comité était formé des demandeurs, MM. Grant, Riley et Davis. Le Comité exécutif national de l'Association (situé à Ottawa) a par la suite avisé la division de Lethbridge qu'une telle contesta-

¹⁹ Technically by Order in Council although in fact it is those members of Cabinet who are members of the relevant Cabinet Committee who make the decision.

¹⁹ En principe, un tel règlement est édicté par décret mais, dans les faits, ce sont les membres du cabinet qui font partie du comité concerné qui prennent la décision.

Committee, an unincorporated association, and in that capacity solicited support and funds for the present litigation.

The plaintiffs joined forces to solicit funds. They received 8,000 to 9,000 letters supporting their cause and 75 percent of these contained a financial contribution. Again, some of these came from current RCMP members who did not want to be publicly identified. The support came largely from southern Alberta because this is where the plaintiffs spent most time making their appeal. Support was received, however, from individuals residing in every province of Canada as well as in the Northwest Territories and some from Canadians residing abroad. Mr. Davis gave evidence that the direct cost to him, for example, for the purchase of postage stamps etc. for which he had kept receipts, was \$1,800-\$2,000. This did not include expenses he incurred for which he kept no receipts such as gasoline, the use of his car and other travel expenses.

Implementation of the Policy

As noted above, the significant uniform of the RCMP was and still is defined by the RCMP Regulations. Those regulations were amended in March of 1990 (SOR/90-182)²⁰ and now read:

64. (1) Subject to subsection (2), the significant uniform of the Force, the design of which is to be approved by the Minister, together with such other items of uniform as the Minister approves, consist of a felt hat, scarlet tunic, blue breeches with a yellow cavalry stripe, brown Strathcona boots and jack spurs.

(2) The Commissioner shall determine the occasions on which members are required to wear the significant uniform referred to in subsection (1) and may exempt any member from

²⁰ Pursuant to authority under s. 21(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, as amended [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 12].

tion contreviendrait aux règlements de l'Association. MM. Riley, Grant et Davis ont alors formé le comité des litiges de l'Association des anciens de la GRC de Lethbridge; ce comité est une association non constituée en personne morale, au nom de laquelle les demandeurs ont sollicité de l'appui et des fonds en vue du présent litige.

Les demandeurs ont uni leurs efforts pour rassembler des fonds. Ils ont reçu de 8 000 à 9 000 lettres appuyant leur cause et 75 pour cent d'entre elles comportaient une aide financière. Encore une fois, certaines de ces lettres provenaient de membres actifs de la GRC qui ne voulaient pas que leur identité soit rendue publique. L'appui est venu en grande partie du sud de l'Alberta, les demandeurs ayant surtout mené leur appel de fonds dans cette région. Toutefois, des résidents de toutes les provinces du Canada, aussi bien que des Territoires du Nord-Ouest, et des Canadiens vivant à l'étranger ont répondu à l'appel des demandeurs. Dans son témoignage, M. Davis a déclaré que les dépenses qu'il a lui même engagées, afin d'effectuer divers achats (par exemple, des timbres-poste) dont il a conservé les reçus, étaient de 1 800 \$ à 2 000 \$. Ces dépenses ne comprennent pas les coûts qu'il a supportés sans garder de reçus, notamment le coût de l'essence et de l'utilisation de sa voiture, ainsi que ses autres frais de déplacement.

L'application de la politique

Tel qu'il a déjà été souligné ci-dessus, le Règlement de la GRC décrivait dans le passé et décrit toujours l'uniforme distinctif de la GRC. Le règlement en question a été modifié en mars 1990 (DORS/90-182)²⁰ et est actuellement rédigé comme suit:

64. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'uniforme distinctif de la Gendarmerie, dont le modèle est soumis à l'approbation du ministre, est composé, en plus de tout autre article approuvé par celui-ci, du feutre, de la tunique rouge, de la culotte d'équitation bleue garnie d'une bande jaune sur chaque côté, des bottes brunes Strathcona et des éperons droits.

(2) Le commissaire détermine les occasions pour lesquelles les membres doivent porter l'uniforme distinctif visé au paragraphe (1) et peut exempter tout membre du port de tout article

²⁰ Conformément au pouvoir conféré à la GRC par l'art. 21(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, après modifications [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 12].

wearing any item thereof on the basis of the member's religious beliefs. [Underlining added.]

de l'uniforme distinctif pour des motifs ayant trait aux croyances religieuses de ce membre. [Non souligné dans l'original.]

An application form was created for Sikhs who wished to wear the turban and the other religious symbols:

Un formulaire de demande a été rédigé à l'intention des Sikhs qui désiraient porter le turban et d'autres symboles religieux:

STATEMENT OF RELIGIOUS BELIEFS
APPLICATION FOR EXEMPTION
AND UNDERTAKING

[TRADUCTION] DÉCLARATION DE CROYANCES
RELIGIEUSES
DEMANDE D'EXEMPTION ET ENGAGEMENT

Name:

Nom:

Regimental Number:

Numéro de régiment:

1. I, hereby state that I am a member of the Sikh religion and that I am required, on the basis of my religious beliefs, to maintain uncut facial and head hair (KESH), and to wear a KARA, a KIRPAN, a KHANGA, a KACHH and a TURBAN.

1. Je,, déclare que je suis membre de la religion sikhe et que j'ai l'obligation, conformément à mes croyances religieuses, de ne pas couper ma barbe et mes cheveux (KESH), et de porter un KARA, un KIRPAN, un KHANGA, un KACHH et un TURBAN.

2. Subject to paragraph 3, I hereby request that the Commissioner, on the basis of my religious beliefs, grant me an exemption from wearing the required headdress with the RCMP uniform, including the significant uniform of the RCMP.

2. Sous réserve du paragraphe 3, je requiers que le commissaire m'accorde, en raison de mes croyances religieuses, une exemption de porter le chapeau obligatoire de l'uniforme de la GRC, y compris l'uniforme distinctif de la GRC.

3. Notwithstanding that I may be granted the exemption requested in paragraph 2, I hereby undertake to perform all duties assigned to me by the RCMP and to wear any special headdress or safety equipment that is necessary for bona fide operational reasons or is required by law.

3. Nonobstant l'exemption qui peut m'être accordée en réponse à ma demande formulée au paragraphe 2, je m'engage à exécuter toutes les fonctions que la GRC m'assignera et à porter tout chapeau ou équipement de sécurité particulier nécessaire pour des raisons opérationnelles de bonne foi ou requis par une disposition législative.

Signature Date
[Underlining added.]

Signature Date
[Non souligné dans l'original.]

The Commissioner, in response to an application, has exempted one individual from wearing the felt hat referred to in subsection 64(1) of the RCMP Regulations. The Commissioner thereafter delegated his authority under subsection 64(2) of the RCMP Regulations to the Deputy Commissioner (Administration) pursuant to a document signed on March 23, 1992. The Deputy Commissioner (Administration) has exempted one other person from wearing the felt hat on the basis of an application by that member. The RCMP relies on a member's statement in the application to the effect that he or she is a member of the Sikh religion and is required on the basis of his or her religious beliefs to wear a turban.

En réponse à une demande, le commissaire a exempté une personne du port du feutre mentionné au paragraphe 64(1) du Règlement de la GRC. Le commissaire a par la suite délégué le pouvoir que lui confère le paragraphe 64(2) du Règlement au sous-commissaire (Administration), aux termes d'un document signé le 23 mars 1992. Le sous-commissaire (Administration) a dispensé un autre membre de porter le feutre en question sur la foi d'une demande de ce membre. La GRC se fie à la déclaration de la personne membre qui, dans sa demande, affirme qu'elle est de religion sikhe et que ses croyances religieuses l'obligent à porter le turban.

In addition to exempting the two members from wearing the required head dress of the Force, the Commissioner has prescribed RCMP-issue turbans which are to be worn in the place of the stetson and

En plus d'exempter les deux membres du port du chapeau obligatoire, le commissaire a prescrit les turbans, fournis par la GRC, que les membres devront porter à la place du chapeau à larges bords, le stetson,

the standard working head dress of the Force. The colour of the cloth for the turban to be worn with the significant uniform matches that of the stetsons. The colour of the cloth for the working or dress uniforms (blue) matches those uniforms. In addition three patka cloths are issued. The Manual also requires that an RCMP badge is to be affixed to the front of the blue turban.²¹ The two members who have been granted an exemption from the standard head gear are also allowed to wear the kanga, the kara, a kachh and a kirpan. The kesh is also permitted (unshorn head hair and uncut, untrimmed beard).

The agreed statement of facts states that if an application for an exemption from the requirements of the significant or working uniforms of the RCMP was made by a member of any other religious group, that request would be considered in relation to the applicant's religious affiliation, the tenets of the particular religion and the RCMP's operational requirements. These latter would include a consideration of whether the exemption, if granted, would in any way impede the officer's law enforcement responsibilities and whether the RCMP requirements from which exemption was sought constituted a *bona fide* operational requirement under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Canadian Human Rights Act*. It is also agreed that impartiality, bias, perceived impartiality, perceived bias and separation of Church and state were not taken into consideration by the Commissioner and the RCMP at the time the policy change was being proposed.

Policing and Police Uniforms

There have been many changes to the significant uniform of the RCMP over the years. The first uniform of the Force, in 1873, included a pill box style forage cap, a scarlet Norfolk jacket, tan breeches, white gauntlets and black boots with jack spurs. The red jackets were adopted because the British militia had worn red jackets and Canada's aboriginal people respected that militia. The pill box hat was also bor-

²¹ Bulletin UDM-49, issued November 9, 1990, now in the Uniform and Dress Manual, chapter 1.

et du chapeau de travail habituel de la GRC. La couleur du tissu du turban qui doit être porté avec l'uniforme distinctif correspond à celle du stetson. La couleur du tissu du turban porté avec les uniformes de travail ou de cérémonie (bleu) est assortie à ces uniformes. En outre, la GRC fournit trois pièces d'étoffe *patka*. Le Manuel requiert également qu'on fixe la plaque de la GRC sur le devant du turban bleu²¹. Les deux membres qu'on a exemptés du chapeau ordinaire ont également la permission de porter le kanga, le kara, un kachh et un kirpan. On leur permet également le kesh (cheveux non coupés court et barbe ni rasée, ni taillée).

L'exposé conjoint des faits stipule que la demande d'exemption du port réglementaire de l'uniforme distinctif ou de la tenue de service de la GRC, faite par un membre de tout autre groupe religieux, serait étudiée en fonction de l'appartenance religieuse de ce membre, des principes de la religion en question et des exigences opérationnelles de la GRC. Ces dernières nécessiteraient qu'on se demande si l'exemption, une fois accordée, empêche l'agent d'assumer de quelque façon que ce soit ses responsabilités relatives à l'application de la loi, et si les exigences de la GRC, pour lesquelles l'exemption a été sollicitée, constituent des exigences opérationnelles réelles en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il est également entendu que l'impartialité, les préjugés, l'apparence d'impartialité, l'apparence de préjugés et la séparation de l'Église et de l'État sont tous des éléments que le commissaire et la GRC n'ont pas pris en considération au moment où la modification de la politique a été proposée.

Le maintien de l'ordre et les uniformes des corps policiers

Au cours des ans, de nombreux changements ont été apportés à l'uniforme distinctif de la GRC. En 1873, le premier uniforme de la GRC comprenait une toque du type calot, une veste Norfolk écarlate, des culottes d'équitation ocre, des gants blancs et des bottes noires avec éperons droits. On avait adopté la couleur rouge pour la veste parce que les milices britanniques, que les autochtones du Canada respec-

²¹ Bulletin UDM-49, publié le 9 novembre 1990, maintenant intégré dans le Manuel des uniformes et tenues, chapitre 1.

rowed from the British militia. The pill box hat proved to be totally unsuitable for life on the prairies and members of the force informally began to use the stetson. It gave more protection from wind, sun and rain. The full dress uniform was changed in 1876 to include as its main components a "pith" helmet with a spike, along with the scarlet jacket and blue breeches with a yellow stripe. The Strathcona boots were adopted after a contingent of the RCMP, which served in the Boer war, returned to Canada and promoted their use. The stetson was formally adopted by the RCMP at the turn of the century and was included in the dress code of 1904.

As well as the many changes to the uniform over the years, there are different uniforms for different functions (e.g. war time service, northern duty, riot control). Also, in 1975, when women were first allowed to join the RCMP an order in council was passed to prescribe a significant uniform for women which comprised a blue skirt (instead of breeches) and a cloth forage cap (rather than a stetson). The women wore shoes instead of Strathcona boots and jack spurs. The scarlet tunics were more like blazers than the male version. More recently, at the request of the women members of the Force, this has been changed so that women now wear the same significant uniform as the men.

Dr. Roderick MacLeod gave evidence with respect to modern day police forces and the role of the uniform. He gave evidence that there is a need for the members of a police force to be perceived as being impartial. He described some of the history and referred to occasions on which impartiality had not existed:

Uniforms are one of the defining characteristics of the modern police forces that came into existence about a century and a half ago. Together with organizational changes like payment by salary rather than fees and greater numbers, they are what sets the new police created by Peel's Metropolitan Police Act of 1829 apart from the ancient office of constable. All historians who have examined the subject agree that uniforms were

taient, avaient porté des vestes rouges. On avait également emprunté le chapeau en forme de toque aux milices britanniques. Ce chapeau s'est révélé totalement inadéquat pour la vie dans les prairies et les membres des forces de l'ordre ont commencé, officieusement, à porter le stetson. Celui-ci offrait une plus grande protection contre le vent, le soleil et la pluie. En 1876, on a modifié l'uniforme de cérémonie pour y intégrer, à titre d'éléments principaux, un casque colonial garni d'une pointe, de même qu'une veste écarlate et des culottes d'équitation bleues ornées d'une rayure jaune. Les bottes Strathcona ont été adoptées après qu'un contingent de la GRC, qui avait participé à la guerre des Boers, est revenu au Canada et a encouragé leur utilisation. La GRC a officiellement adopté le stetson au début du siècle et l'a intégré au code vestimentaire de 1904.

Tout comme on a apporté de nombreuses modifications à l'uniforme au cours des ans, différentes tenues ont été conçues pour diverses fonctions (par exemple, le service en temps de guerre, les tâches nordiques, la maîtrise des émeutes). En outre, en 1975, lorsqu'on a permis pour la première fois aux femmes de rejoindre la GRC, on a pris un décret prescrivant un uniforme distinctif qui comportait une jupe bleue (à la place des culottes d'équitation) et un calot en tissu (plutôt qu'un stetson). Les femmes portaient des souliers au lieu des bottes Strathcona et des éperons. Les tuniques écarlates ressemblaient plus à des blazers que les vestes des hommes. Plus récemment, à la demande des femmes membres de la GRC, on a modifié cet uniforme de sorte que les femmes et les hommes portent maintenant le même uniforme distinctif.

M. Roderick MacLeod a témoigné relativement aux forces de l'ordre actuelles et au rôle de l'uniforme. Il a déclaré qu'il est nécessaire que les membres d'un corps de police présentent une image impartiale. Il a relaté des faits historiques et a renvoyé à des circonstances dénuées d'impartialité:

[TRADUCTION] Les uniformes constituent une des caractéristiques déterminantes des forces de l'ordre modernes qui ont vu le jour il y a un siècle et demi. Avec les changements structurels, tels que le versement de salaires plutôt que le paiement d'honoraires, et l'augmentation des effectifs, les uniformes sont ce qui distingue la nouvelle police, créée par la *Peel's Metropolitan Police Act* de 1829, de l'ancienne fonction de

adapted from the military. They represented, in some sense, a militarization of what had always been a civilian office. . . . The first commissioners of the London Metropolitan Police prudently decided to make their uniforms as unarmy as possible, with top hats and long-tailed blue coats. . . .

The second and related requirement for the successful functioning of the new police was that they must be, and must be seen to be, impartial in politics and in religion, insofar as religion went beyond being a private, confessional matter. Democracy could function after a fashion with police forces that were openly partisan; but the political process in such circumstances was invariably violent, brutal and corrupt. This is nicely illustrated by the prolonged struggle to exclude the Orange Order from the Toronto Police force between 1834 and 1860. The Orange Order in Upper Canada in that period stood for Tory politics and protestant religion and it was quite prepared to fight to preserve their ascendancy. In the 27 years between 1839 and 1866, Greg Kealey counted 28 riots in Toronto, most involving sectarian violence between Orangemen and the city's growing Roman Catholic minority.

Membership in the Orange Order became the key to employment in the Toronto police. . . . In the frequent sectarian riots the police openly sided with the Orangemen who participated. By the middle of the 1850s the situation in Toronto had reached such proportions that even moderate Tories like the young Attorney General, Johan A. Macdonald, had concluded something must be done. After several years of sustained pressure from the provincial government and threats to subsume the city police into a provincial force, Toronto reluctantly turned control of their force over to an independent police commission. In 1859 the commission passed a regulation prohibiting police officers from being members of secret societies. This ban remained in effect for the rest of the century but was interpreted to mean that membership in the Orange Order would be tolerated but not active involvement in the society. [Footnotes omitted.]

Dr. MacLeod noted that strict requirements of neutrality were placed upon the North West Mounted Police. In 1903, an inspector of the force asked permission to take part in an Orange parade in Regina. He was refused permission on the ground that active participation in that type of organization was not permitted. Dr. MacLeod gave opinion evidence that individuals who are subject to control by a police force worry when members of that force are identi-

constable. Tous les historiens qui se sont penchés sur la question s'entendent pour dire que les uniformes ont été adaptés à la police à partir des uniformes militaires. Ils représentaient, en quelque sorte, la militarisation d'une charge qui avait toujours été une fonction civile. Les premiers commissaires de la police métropolitaine de Londres ont prudemment décidé d'adopter un uniforme qui ressemblerait le moins possible à celui des militaires, et ils ont opté pour des hauts-de-forme et des redingotes de couleur bleue. . . .

La deuxième condition connexe, nécessaire au bon fonctionnement de la nouvelle police, était que celle-ci devait être et paraître impartiale tant du point de vue politique que religieux, dans la mesure où la religion allait au-delà des questions confessionnelles de caractère privé. La démocratie pouvait fonctionner dans un cadre où les forces de l'ordre se montraient ouvertement partisans; cependant, dans de telles circonstances, le processus politique se révélait inmanquablement violent, brutal et corrompu. La longue lutte, qui a duré de 1834 à 1860 et qui visait à exclure les orangistes de la police de Toronto, illustre parfaitement ce genre de situation. Au cours de cette période, l'ordre des orangistes du Haut-Canada soutenait la politique tory et la religion protestante, et il était tout à fait prêt à se battre pour préserver son influence. Greg Kealey a compté 28 émeutes à Toronto au cours des 27 années qui se sont écoulées entre 1839 et 1866; la plupart de ces émeutes ont donné lieu à de la violence sectaire entre les orangistes et la minorité grandissante des catholiques romains torontois.

L'appartenance à l'ordre des orangistes était devenue la clé de l'embauche dans la police de Toronto. Au cours des fréquentes émeutes sectaires, la police se rangeait ouvertement du côté des orangistes présents. Vers les années 1850, la situation avait atteint de telles proportions à Toronto que même les tories modérés, comme le jeune procureur général John A. Macdonald, en avaient conclu que des mesures devaient être prises. Après des années de pressions continues de la part du gouvernement provincial et des menaces d'intégrer la police municipale aux forces provinciales, Toronto a remis à contrecœur la supervision de ses forces à une commission de police indépendante. En 1859, cette commission a adopté un règlement interdisant aux policiers de faire partie de sociétés secrètes. Cette interdiction est demeurée en vigueur jusqu'à la fin du siècle mais était interprétée de manière à tolérer l'appartenance à l'ordre des orangistes, bien que la participation active aux entreprises de cette société ait été interdite. [Les notes en bas de pages sont omises.]

M. MacLeod a souligné que des exigences strictes de neutralité étaient imposées à la Police à cheval du Nord-Ouest. En 1903, un inspecteur de ce corps de police avait demandé la permission de participer à un défilé organisé par les orangistes de Regina. On lui a refusé cette permission parce que la participation active à ce genre d'événements était interdite. M. MacLeod, dans son témoignage d'opinion, a soutenu que les personnes qui sont assujetties à l'autorité

fied with a particular political or religious group. They worry that individuals so identified, when carrying out their duties, will be harder on those who are not members of the group to which the officer belongs and, even more, they worry that the officer will be easier on those who are members of that group.

One of the requirements of the RCMP is that its members act impartially in the enforcement of the law. The oath which members take specifically requires that they perform their duties “without fear, favour or affection of or toward any person.”

Until 1985, the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, section 25, stated:

25. Every member who

(e) wears the emblem, marker or insignia of any political party or in any way manifests political partisanship, is guilty of an offence, . . .

In 1985 the section 25 was repealed and replaced [as am. *idem*, s. 16] by a “Code of Conduct” which provides, in part, as follows [SOR/88-361]:

55. A member, while in uniform, shall not, unless performing a specific duty, attend a political meeting or take part in any social or other activity which could create the impression of partisanship toward any political party.

56. Subject to section 57, a member shall not wear or display the emblem mark or insignia of any political party, or publicly display political partisanship in any other matter.

The RCMP Regulations²² specifically provided and still provide detailed directions with respect to the wearing of certain medals and insignia and authorize the Commissioner to prescribe rules respecting the subject generally. The Manual created pursuant to the Commissioner’s Standing Orders contains the following provision:

K.1.e When in uniform:

²² SOR/88-361.

des forces de police s’inquiètent lorsqu’elles peuvent associer les membres de ces forces à un groupe politique ou religieux particulier. Elles se demandent si, dans l’exercice de ses fonctions, le policier qui appartient à un tel groupe sera plus sévère vis-à-vis ceux qui ne sont pas membres du groupe en question et, pire encore, elles se demandent si ce policier ne sera pas plus conciliant avec ceux qui font partie de ce groupe.

La GRC exige, entre autres, de ses membres qu’ils appliquent la loi avec impartialité. Le serment que prêtent les membres requiert expressément que ceux-ci accomplissent leurs fonctions [TRADUCTION] «sans crainte de personne et sans faveur ni partialité envers qui que ce soit».

Jusqu’en 1985, la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, article 25, disposait ce qui suit:

25. Commet un manquement grave . . . le membre qui

e) arbore l’emblème, la marque ou l’insigne d’un parti politique, ou fait preuve de partialité politique.

En 1985, l’article 25 a été abrogé [mod., *idem*, art. 16] et remplacé par un «Code de déontologie» qui prévoit notamment ce qui suit [DORS/88-361]:

55. Sauf dans l’exécution d’une fonction particulière, le membre ne peut, lorsqu’il porte l’uniforme, assister à une assemblée politique ou prendre part à une activité sociale ou autre qui pourrait donner l’impression qu’il favorise un parti politique.

56. Sous réserve de l’article 57, le membre ne peut porter ni arborer aucun emblème, symbole ou insigne d’un parti politique, ni manifester publiquement de quelque autre façon son adhésion à un parti politique.

Le Règlement de la GRC²² énonçait et énonce toujours expressément des directives détaillées relativement au port de certaines médailles et de certains insignes, de même qu’il autorise le commissaire à prescrire des règles concernant cette question en général. Le Manuel rédigé conformément aux directives du commissaire comprend les dispositions suivantes:

1.K.1.e Lorsque vous êtes en uniforme:

²² DORS/88-361.

3. you may wear only the following jewellery:

1. a wrist watch, a medic-alert bracelet, a plain ring, an engagement or wedding ring, ornamentation, e.g. a necklace and a watch chain, a Kara and a Kirpan, not exceeding 8.75 cm in length.

NOTE: A Kirpan and ornamentation, when worn, must not be visible.

The underlined wording was added with the changes to the Manual to provide for the wearing of turbans.

Professor Manning, a sociologist who has written extensively on various aspects of the police and its role in society, gave evidence that the police uniform, in the eyes of the public, symbolizes the state and its authoritative role as a regulator of society through the enforcement of laws. He asserts that the police symbolize morality as well. The police uniform by its very uniformity helps to de-emphasize the personal characteristics of officers. A uniform symbolizes equality and equal treatment which is essential to the exercise of legitimate authority. Professor Manning's evidence was that a citizen's perception of unequal treatment can erode trust and police legitimacy.

Standing

The defendants and the intervenors argue that the plaintiffs do not have standing to pursue this litigation. None of the plaintiffs have personally met either of the two turbaned officers. Although some of the plaintiffs are retired RCMP officers, none are currently members of the Force.

The requirements for public interest standing have been developed in a number of cases: *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607. The most recent decision in this regard is *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236. The three requirements for public interest standing are that: (a) a serious issue be raised by the litigation; (b) the

3. vous ne pouvez porter que les bijoux suivants:

1. une montre-bracelet, un bracelet Medic Alert, une bague ordinaire, une bague de fiançailles ou une alliance ou une parure, p. ex. un collier et une chaîne de montre, un kara et un kirpan d'au plus 8,75 cm de long.

NOTA: Le kirpan et les autres parures ne doivent pas être visibles.

Les termes soulignés ont été ajoutés lorsqu'on a modifié le Manuel afin d'y prévoir le port du turban.

M. Manning, professeur et sociologue, qui a écrit abondamment sur divers aspects des forces de l'ordre et sur le rôle qu'elles jouent dans la société, a déclaré dans son témoignage que l'uniforme, aux yeux de la population, symbolise l'État et son autorité, dont le rôle est de maintenir l'ordre dans la société au moyen de l'application des lois. M. Manning affirme que la police constitue également un symbole de moralité. La tenue vestimentaire des forces de police, par son uniformité, permet de faire oublier les caractéristiques personnelles des policiers. L'uniforme symbolise l'égalité et l'égalité de traitement qui constituent des valeurs essentielles dans l'exercice de l'autorité légitime. Dans son témoignage, M. Manning soutenait que l'impression d'une inégalité de traitement peut miner la confiance des citoyens et la légitimité des forces de l'ordre.

La qualité pour agir

Les défendeurs et les intervenants soutiennent que les demandeurs n'ont pas la qualité pour agir dans le présent litige. Aucun des demandeurs n'a rencontré l'un ou l'autre des deux officiers qui portent le turban. Bien que certains d'entre eux soient des membres de la GRC à la retraite, aucun des demandeurs n'est actuellement membre de la Gendarmerie.

Les exigences relatives à la qualité pour agir dans l'intérêt public ont été élaborées dans de nombreuses décisions: *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607. L'arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236 constitue l'affaire la plus récente en cette matière. Les trois conditions auxquelles un demandeur doit satisfaire

plaintiff have either a direct interest or a genuine interest as a citizen in the issue; (c) there is no other reasonable and effective manner by which the issue may be brought to court.

That there is a serious issue raised by this litigation is evident from the discussion of the issues which will follow. It would be redundant to summarize them in detail here. In general terms the issue which is raised is whether there is a constitutionally protected right, a public right, that our national police force be required when exercising the powers of the state to do so without exhibiting at the same time their allegiance to a particular religious group.

With respect to the plaintiffs' interest in this issue, their counsel is right when he argues that the litigation is unusual in that it is the plaintiffs who are seeking to assert a public right (the value of state institutions operating free of religious identification) while the government is asserting the private right (an individual's right to free expression). More usually the government asserts rights in the name of the public interest which individuals challenge as being an infringement of their private rights. There is a tradition of viewing government as the guardian of the public interest. Although the plaintiffs assert that the government is not acting in this fashion in this case, it should be acknowledged that the classification of what is a public interest and what is a private interest is fraught with difficulty. It is not unusual to find that a claim includes both. In this case, the defendants, while asserting the private right of individuals to freedom of expression, also assert that the policy change embodies a public interest, that of having an effective and efficient police force.

In my view, the plaintiffs have demonstrated an interest as citizens at least equal to that demonstrated by Messrs. Thorson, Borowski and McNeil in the litigation they pursued. Their interest is also at least equal to that held by the plaintiffs in *Operation Dis-*

afin d'avoir la qualité pour agir dans l'intérêt public sont les suivantes: a) le litige doit soulever une question sérieuse; b) le demandeur doit être directement touché par la question ou il doit avoir un intérêt véritable, à titre de citoyen, quant à celle-ci; c) il ne doit y avoir aucune autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux.

L'analyse qui suit montre, de façon évidente, que le présent litige soulève une question sérieuse. Il serait redondant de résumer ici les points qui seront abordés. En termes généraux, il s'agit de se demander s'il existe un droit garanti par la Constitution, un droit d'intérêt public, qui oblige les membres de notre force de police nationale à ne pas afficher leur appartenance à un groupe religieux particulier lorsqu'ils agissent au nom de l'État.

En ce qui concerne l'intérêt des demandeurs dans la question soulevée, leur avocat a raison quand il soutient que le présent litige est inhabituel, puisque ce sont les demandeurs qui cherchent à faire valoir un droit d'intérêt public (la valeur du caractère non confessionnel des institutions qui agissent au nom de l'État) tandis que le gouvernement veut préserver un droit de nature privée (le droit de la personne à la liberté d'expression). De façon plus courante, le gouvernement fait valoir, au nom de l'intérêt public, des droits que les particuliers contestent parce qu'ils y voient une violation de leurs droits individuels. La tradition veut qu'on perçoive le gouvernement comme gardien de l'intérêt public. Bien que les demandeurs soutiennent que le gouvernement n'agit pas en l'espèce selon la tradition, on doit reconnaître qu'il est très difficile de séparer les droits qui relèvent de l'intérêt public de ceux qui constituent des libertés individuelles. Il n'est pas rare que des plaintes touchent ces deux types de droit. En l'espèce, les défendeurs font valoir le droit des personnes à la liberté d'expression tout en affirmant que la modification apportée à la politique correspond à un droit d'intérêt public, c'est-à-dire au droit d'avoir une police efficace et compétente.

À mon avis, les demandeurs ont fait la preuve, à titre de citoyens, d'un intérêt au moins égal à celui démontré par MM. Thorson, Borowski et McNeil dans leur poursuite respective. L'intérêt des demandeurs est, en outre, au moins aussi grand que celui

mantle Inc. et al. v. The Queen et al., [1985] 1 S.C.R. 441, although standing in that case was not discussed. I think this comparison alone is sufficient to justify the conclusion that the plaintiffs have met the requirement that they possess sufficient interest, as citizens, in the subject-matter of the litigation.

The plaintiffs have also, to the extent that it is a relevant consideration, involved themselves in the subject-matter of the litigation. In the *Canadian Council of Churches* case,²³ that organization was said to have demonstrated a real and continuing interest in the problems of refugees and immigrants. The plaintiffs in this case have similarly established a real and continuing interest in retaining the religious neutrality of the RCMP uniform. They have a personal interest as a result of past and present connection with the Force. They have spent their time, money and effort, first, to lobby members of Parliament concerning the change and then to bring this litigation to court. In the so doing they have received communications and funds from a cross-section of people, including present members of the RCMP. I think it is accurate to say that, in a way, they are representing this cross-section of citizens when pursuing this litigation.

I recognize the concerns, expressed in the *Canadian Council of Churches* decision, that granting standing to public interest groups may open the floodgates to litigation, much of it perhaps trivial, which could potentially overburden available judicial resources. I note however that there has been no evidence of this occurring since the broadening of standing by the decision in *Thorson* and subsequent cases. I have some difficulty with the argument that granting standing in a case such as the present could signal an opening of the floodgates so that the courts will be overburdened and scarce judicial resources inappropriately consumed. I would think that the costs of litigation alone would prevent that occurring, not to mention the psychological and emotional stress and frustration which attend involvement in litigation. For similar reasons, I find it hard to accept that a host

²³ At p. 254.

des demandeurs dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, bien que la qualité pour agir n'ait pas été étudiée dans cette affaire. Je crois que cette seule comparaison suffit à justifier la conclusion selon laquelle les demandeurs ont prouvé qu'ils possèdent, à titre de citoyens, un intérêt suffisant dans la question en litige.

Dans la mesure où il s'agit d'une considération pertinente, il convient de noter que les demandeurs se sont également engagés dans la question en litige. Dans l'affaire du *Conseil canadien des Églises*²³, on a jugé que cet organisme avait démontré un intérêt véritable et continu dans les problèmes des réfugiés et des immigrants. Les demandeurs de la présente instance ont établi de façon similaire qu'ils avaient un intérêt véritable et continu dans le maintien de la neutralité religieuse de l'uniforme de la GRC. Ils ont un intérêt personnel du fait de leurs liens passés et actuels avec la Gendarmerie. Ils ont consacré du temps, de l'argent et des efforts, d'abord pour sensibiliser les députés à la modification et, ensuite, pour porter leur cause devant les tribunaux. Ce faisant, ils ont reçu des messages et des fonds d'un échantillon représentatif de la population, y compris de membres actuels de la GRC. Je crois qu'il est juste de prétendre qu'en étant partie à la présente poursuite, les demandeurs représentent, d'une certaine façon, cet échantillon de citoyens.

Je comprends les inquiétudes exprimées dans la décision du *Conseil canadien des Églises* selon lesquelles le fait d'accorder la qualité pour agir aux groupes qui se préoccupent de l'intérêt public pourrait entraîner une prolifération des poursuites, dont beaucoup se révéleraient peut-être insignifiantes, et même surcharger les ressources judiciaires disponibles. Je constate toutefois que rien ne laisse croire à une telle surcharge depuis que l'arrêt *Thorson* et les décisions subséquentes ont élargi la notion de la qualité pour agir. J'ai de la difficulté à accepter l'argument voulant que la reconnaissance de la qualité pour agir dans une affaire comme la présente instance puisse entraîner un flot de poursuites qui submergeraient les tribunaux et utiliseraient de façon inadéquate les rares ressources judiciaires. Je serais plutôt portée à croire que les coûts du procès pourraient, à

²³ À la p. 254.

of trivial issues will be brought before the courts by public interest groups. I note that private interest litigation is not without its fair share of triviality at times. In the absence of some evidence that the broadening of standing which the Supreme Court has effected, has led or is leading to the difficulties described, I am reluctant to place much emphasis on those factors.

I turn then to the arguments concerning whether or not another reasonable and effective way of getting the issue to the court exists. Counsel for the defendants argues that an existing member of the RCMP might bring such litigation, or that an aggrieved member of the public could take a complaint to the RCMP Public Complaints Commission.²⁴ I am not persuaded that either of these fits the category of a "reasonable and effective" means. It is most unlikely that a serving member of the RCMP would commence an action, for the same reason that serving members provided money to the plaintiffs on condition that they not be publicly identified, the potential repercussion for their careers which could arise as a result of challenging the Commissioner's decision. While members of the public can pursue a complaint before the Public Complaints Commission, if an officer acts in a biased or improper manner, the issue that the plaintiffs are raising is not of that nature. They are not alleging that any actual bias or improper action has occurred. They are alleging that a reasonable apprehension of bias will exist. Mrs. Mansbridge gave oral evidence that she knew the oath an RCMP constable is required to take requires that the individual swear that he or she will execute his or her duties without fear, favour or affection. The plaintiffs' position is not directed to the personal integrity or professionalism of the existing officers; it is of a more abstract or general nature. They assert that once a religious symbol is allowed as part of the uniform, the appearance of impartiality is undermined. Even if this kind of complaint could properly come within

²⁴ *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, Part VI, as amended [as am. *idem*].

aux seuls, empêcher un tel encombrement des tribunaux, sans parler du stress psychologique et émotionnel et de la frustration que provoque la participation à un litige. Pour des raisons analogues, il m'est difficile d'admettre que des groupes d'intérêt public puissent porter des questions dérisoires devant les tribunaux. Je souligne en outre que les litiges portant sur les droits individuels ne sont pas toujours exempts de questions insignifiantes. En l'absence de preuves montrant que l'élargissement, par la Cour suprême, de la notion de qualité pour agir a entraîné ou entraîne actuellement les inconvénients décrits ci-dessus, j'hésite à insister davantage sur ces points.

Je passe donc aux arguments qui permettront de déterminer s'il existe une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux. L'avocat des défendeurs soutient qu'un membre actuel de la GRC pourrait porter la cause devant les tribunaux, ou qu'un membre du public qui se sent lésé pourrait porter plainte auprès de la Commission des plaintes du public²⁴. Je ne suis pas convaincue que l'une ou l'autre de ces possibilités entre dans la catégorie des moyens «raisonnables et efficaces». Il est plutôt improbable qu'une personne qui sert actuellement dans la GRC intente une action, car elle craindrait que la contestation d'une décision du commissaire ait des répercussions sur sa carrière, tout comme le craignaient les membres actifs qui ont aidé financièrement les demandeurs à la condition de ne pas être identifiés publiquement. Quant aux membres de la population, ils peuvent porter plainte auprès de la Commission des plaintes du public si un agent se comporte envers eux de façon partielle ou incorrecte, mais la question soulevée par les demandeurs n'est pas de cette nature. Ceux-ci ne se plaignent pas d'une conduite partielle ou incorrecte: ils prétendent qu'il existe une crainte raisonnable de partialité. M^{me} Mansbridge a déclaré qu'elle savait qu'aux termes du serment qu'ils doivent prêter, les policiers de la GRC jurent qu'ils rempliront leurs fonctions sans crainte, faveur ou partialité. L'action des demandeurs ne vise pas l'intégrité personnelle ou le professionnalisme des officiers; elle est d'une nature plus abstraite et générale. Selon les demandeurs, lorsqu'on permet qu'un symbole religieux fasse partie de l'uni-

²⁴ *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, partie VI, et modifications [mod., *idem*].

the jurisdiction of the Public Complaints Commission, I am not convinced that that can lead to adjudication by the courts. As I understand that legislation, the Commissioner, together with the Minister, is the ultimate arbiter of those complaints.²⁵

Another suggested avenue by which a challenge might arise, it is said, is through a potential or existing member of the RCMP, who wished to obtain accommodation for his or her religious beliefs, and who was refused such accommodation. It is clear, however, that this would not raise the issue which the plaintiffs seek to have adjudicated. The would-be plaintiff in such a case would not necessarily be seeking to challenge the Commissioner's decision but would more likely be seeking to broaden it.

The one avenue of possible future challenge which I find most plausible relates to the plaintiffs' arguments respecting section 7 of the Charter. It is conceivable, for example, that a Hindu or Muslim might raise an objection to turbaned officers, by way of action for a declaration, in much the same way the present case is framed, particularly, if that person found himself or herself being policed by such officers in a dispute with members of the Sikh community. On reflection, I have concluded that this possibility does not undercut the plaintiffs' right to bring the present action.

At most the defendants' arguments are that a possibility exists that an alternative action might be brought. In the *Canadian Council of Churches*, the alternative litigation was not a mere possibility or a matter of speculation about actions which might arise. There was actual litigation (thousands of cases) in the courts below. In order to meet the test of a "reasonable and effective" alternative, I think it is necessary to demonstrate more than a possibility that such litigation might occur. I am of the view that in the present case, the claim which is being asserted is not one with respect to which there exists a reasona-

²⁵ See, *Re Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1994] 3 F.C. 562 (C.A.).

forme, on mine l'apparence d'impartialité. Même dans l'éventualité où ce genre de plaintes relèverait de la compétence de la Commission des plaintes du public, je ne suis pas convaincue que cette voie pourrait mener à une décision des tribunaux. De la façon dont je comprends la loi en question, le commissaire, avec le ministre, est l'arbitre suprême de ces plaintes²⁵.

On suggère également que la contestation parvienne aux tribunaux par une autre avenue, c'est-à-dire par l'entremise d'un membre potentiel ou actuel de la GRC qui demanderait et se verrait refuser une exemption relative à ses croyances religieuses. Il apparaît clairement, toutefois, qu'une telle action ne soulèverait pas la question pour laquelle les demandeurs recherchent une décision. La personne qui voudrait être demanderesse dans une telle cause ne chercherait pas nécessairement à contester la décision du commissaire mais tenterait, plus vraisemblablement, d'en faire étendre la portée.

La voie la plus plausible pour une poursuite éventuelle me semble reliée aux arguments des demandeurs concernant l'article 7 de la Charte. On peut concevoir, par exemple, qu'un Hindou ou un Musulman puisse s'opposer par voie d'action déclaratoire, dans une instance à peu près semblable au litige actuel, à ce que des agents portent le turban, particulièrement si cet opposant se sent surveillé par les agents en question à cause d'un conflit avec les membres de la communauté sikhe. Après réflexion, j'ai conclu qu'une telle possibilité ne limitait pas le droit des demandeurs d'intenter la présente action.

Les arguments des défendeurs consistent tout au plus en une possibilité qu'une autre sorte de poursuite soit engagée. Dans l'affaire *Conseil canadien des Églises*, l'action de rechange n'était pas qu'une pure possibilité ou de simples conjonctures sur les poursuites qui pourraient être engagées. Il existait un litige véritable (des milliers de cas) devant les tribunaux inférieurs. Je crois que pour satisfaire au critère d'une mesure de rechange «raisonnable et efficace», il est nécessaire de démontrer plus que la possibilité d'une telle action. Je considère, en l'espèce, que la demande ne constitue pas une affaire pour laquelle il

²⁵ Voir, *Re Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1994] 3 C.F. 562 (C.A.).

ble and effective alternative means to bring that issue before the courts.

Freedom of Religion

The plaintiffs argue that the constitutional guarantee of freedom of religion is breached when members of the public are forced to interact with or confront police officers who are wearing, as part of the uniform of the state, a religious symbol which demonstrates the officer's allegiance to a religious group different from that to which the particular member of the public belongs. Paragraph 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:
 (a) freedom of conscience and religion.

In *R. v. Big M Drug Mart Ltd et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, the Supreme Court held that the purpose of the legislative provision being challenged was critical in deciding whether that legislation constituted an infringement of freedom of religion:

If the legislation fails the purpose test, there is no need to consider further its effects, since it has already been demonstrated to be invalid. Thus, if a law with a valid purpose interferes by its impact, with rights or freedoms, a litigant could still argue the effects of the legislation as a means to defeat its applicability and possibly its validity. In short, the effects test will only be necessary to defeat legislation with a valid purpose; effects can never be relied upon to save legislation with an invalid purpose.²⁶

Counsel for the plaintiffs argues that in the present case the religious purpose of the amendment to the RCMP Regulations²⁷ and the Commissioner's Standing Orders is apparent on their face: to exempt certain members of the RCMP from the uniform requirements imposed upon all other members on the basis of the member's religious beliefs. In addition, it is argued that that exemption is for the advantage of only one religious group, the Khalsa Sikhs. Counsel states that the apparent neutrality of the amended Regulations is belied by the history of the development of the policy which preceded the amendment: the RCMP 1982 report; the Commissioner's directive that the exemption only relate to Sikhs; the process and form established by the RCMP to claim exemption; the changes to the RCMP uniform which were

existe une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux.

La liberté de religion

Les demandeurs soutiennent qu'il y a violation du droit à la liberté de religion garantie par la Constitution lorsque les membres de la population se trouvent obligés de s'adresser ou de faire face à des policiers qui portent, intégré à l'uniforme national, un symbole laissant voir leur appartenance à un groupe religieux différent de celui auquel ces personnes appartiennent. L'alinéa 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* se lit comme suit:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:
 a) liberté de conscience et de religion.

Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295, la Cour suprême a jugé que l'objet de la disposition législative contestée se révèle crucial lorsqu'il s'agit de décider si cette disposition enfreint la liberté de religion:

Si elle [la loi] ne satisfait au critère de l'objet, il n'est pas nécessaire d'étudier davantage ses effets parce que son invalidité est dès lors prouvée. Donc, si, de par ses répercussions, une loi qui a un objet valable porte atteinte à des droits et libertés, il serait encore possible à un plaideur de tirer argument de ses effets pour la faire déclarer inapplicable, voire même invalide. Bref, le critère des effets n'est nécessaire que pour invalider une loi qui a un objet valable; les effets ne peuvent jamais être invoqués pour sauver une loi dont l'objet n'est pas valable.²⁶

L'avocat des demandeurs soutient que, dans la présente instance, l'objet religieux de la modification, apportée au Règlement de la GRC²⁷ et des directives du commissaire apparaît de prime abord: exempter certains membres de la GRC, en raison de leurs croyances religieuses, de l'obligation de porter l'uniforme imposé à tous les autres membres. De plus, l'avocat allègue que cette exemption n'est à l'avantage que d'un seul groupe religieux, les Sikhs du Khalsa. Il soutient que la neutralité apparente du Règlement modifié est contredite par l'histoire de l'élaboration de la politique qui a précédé la modification: le rapport de la GRC de 1982; la directive du commissaire qui spécifie que l'exemption ne concerne que les Sikhs; le processus et le formulaire de demande d'exemption établis par la GRC; les modifi-

²⁶ At p. 334.

²⁷ SOR/90-182.

²⁶ À la p. 334.

²⁷ DORS/90-182.

made so as to incorporate the Khalsa Sikh turban (by material, colour, headband and badge) into the RCMP uniform. It is argued that the amended regulation clearly has a religious purpose, and one specific to one particular religious group, and is therefore unconstitutional as contrary to paragraph 2(a) of the Charter.

I do not interpret the cases cited as standing for the proposition that all legislation with a religious purpose infringes paragraph 2(a) of the Charter. In my view, it is necessary to demonstrate that the religious purpose is such as to either constrain an individual's chosen religious practices or expression or to compel or coerce participation in religious practices or observances which the individual would not freely choose.

In *Big M Drug Mart*, it was held that:

Freedom can primarily be characterized by the absence of coercion or constraint. If a person is compelled by the state or the will of another to a course of action or inaction which he would not otherwise have chosen, he is not acting of his own volition and he cannot be said to be truly free. One of the major purposes of the Charter is to protect, within reason, from compulsion or restraint. Coercion not only includes such blatant forms of compulsion as direct commands to act or refrain from acting on pain of sanction, coercion includes indirect forms of control which determine or limit alternative courses of conduct available to others. Freedom in a broad sense embraces both the absence of coercion and constraint, and the right to manifest beliefs and practices. Freedom means that, subject to such limitations as are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others, no one is to be forced to act in a way contrary to his beliefs or his conscience.²⁸ [Underlining added.]

In *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641 (C.A.), regulations requiring public schools to open or close each day with religious exercises consisting of scripture or other suitable readings and repeating the Lord's prayer or other suitable prayers was held to violate paragraph 2(a) of the Charter. This was so despite the fact that a pupil or the pupil's parents could obtain exemption for the pupil from these exercises. The

²⁸ At pp. 336-337.

cations qui ont été apportées à l'uniforme de la GRC de façon à y intégrer le turban sikh du Khalsa (en en précisant le tissu, la couleur, le bandeau et la plaque). On allègue que le but de la modification est nettement religieux, qu'il vise précisément un groupe religieux particulier et que, par conséquent, il se révèle inconstitutionnel puisqu'il contrevient à l'alinéa 2a) de la Charte.

Je n'interprète pas les différents arrêts cités comme s'ils signifiaient que toutes les dispositions législatives qui ont un objet religieux vont à l'encontre de l'alinéa 2a) de la Charte. Pour qu'il en soit ainsi, on doit, à mon avis, prouver que l'objet religieux est d'une nature telle qu'il restreint le choix d'une personne de mettre en pratique ou d'exprimer ses croyances religieuses, ou qu'il oblige ou force une personne à pratiquer ou à observer une religion qu'elle n'aurait pas choisie de son propre gré.

D'après l'arrêt *Big M Drug Mart*:

La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'État ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisie d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la Charte est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante exercée, par exemple, sous forme d'ordres directs d'agir ou de s'abstenir d'agir sous peine de sanction, mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d'action d'autrui. La liberté au sens large comporte l'absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. La liberté signifie que, sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publiques ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience.²⁸ [Non souligné dans l'original.]

Dans l'arrêt *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641 (C.A.), on a jugé que les dispositions réglementaires qui obligeaient les écoles publiques à commencer et à terminer chaque journée par des exercices religieux, qui consistaient à lire des textes sacrés ou d'autres écrits religieux et à réciter des prières à Dieu ou d'autres prières appropriées, contrevenaient à l'alinéa 2a) de la Charte. On en a décidé ainsi, bien que les élèves

²⁸ Aux p. 336 et 337.

Ontario Court of Appeal held that despite the fact that a child might be exempted:

... the reality is that it [the requirement of scripture reading and prayers] imposes on religious minorities a compulsion to conform to the religious practices of the majority ... The peer pressure and the class-room norms to which children are acutely sensitive, in our opinion, are real and pervasive and operate to compel members of religious minorities to conform with majority religious practices.

[The regulation] also infringes freedom of conscience and religion in a broader sense. The requirement that pupils attend religious exercises, unless exempt, compels students and parents to make a religious statement.²⁹

Counsel for the plaintiffs argues that the incorporation of religious symbols into the uniform of the RCMP similarly imposes a type of pressure or compulsion, on members of the public who are compelled to deal with that officer, to acknowledge the religious tradition of the officer in question.

I have not been persuaded that the interaction of a member of the public with a police officer who carries an identification of his religious persuasion as part of his uniform, constitutes an infringement of the former's freedom of religion. There is no necessary religious content to the interaction between the two individuals. In *Big M Drug Mart* the effect of the legislation was to compel participation in the religious observance of Sunday as a day of rest. In *Zylberberg*, again, the Court found that the effect of the legislation, despite an opportunity to exempt oneself, was to coerce participation in religious exercises. This was particularly so, given that one was dealing with young children who are sensitive to peer group pressure. In the case of interaction between a member of the public and a police officer wearing a turban, I do not see any compulsion or coercion on the member of the public to participate in, adopt or share the officer's religious beliefs or practices. The only action demanded from the member of the public is one of observation. That person will be required to observe the officer's religious affiliation. I cannot

aient pu être exemptés de ces exercices si eux-mêmes ou leurs parents en avaient fait la demande. La Cour d'appel de l'Ontario a maintenu ce qui suit malgré la possibilité d'exemption:

[TRADUCTION] ... dans les faits, l'exigence de la lecture des textes sacrés et de la prière impose aux minorités confessionnelles l'obligation de se conformer aux pratiques religieuses de la majorité. La pression exercée par les pairs et les normes de la classe, auxquelles les enfants sont profondément sensibles, ont à notre avis un effet réel et envahissant qui astreint les membres des minorités religieuses à adopter les pratiques religieuses de la majorité.

Le règlement porte également atteinte à la liberté de conscience et de religion d'une manière plus large. L'obligation pour les élèves d'assister aux exercices religieux, s'ils n'en sont pas exemptés, force les étudiants et les parents à déclarer leur appartenance religieuse²⁹.

L'avocat des demandeurs allègue que l'intégration de symboles religieux à l'uniforme d'un policier de la GRC exerce une pression ou une contrainte similaire sur les membres de la population, puisque ceux-ci n'ont d'autre choix que de reconnaître la tradition religieuse du policier en question lorsqu'ils doivent traiter avec lui.

On ne m'a pas convaincue que les rapports entre un policier dont l'uniforme comporte un symbole de sa religion et un membre de la population portent atteinte à la liberté de religion de ce dernier. Ces rapports ne sont pas nécessairement de nature religieuse. Dans l'arrêt *Big M Drug Mart*, la disposition législative avait pour effet d'astreindre les gens à l'observance religieuse du dimanche, soit à considérer ce jour comme un jour de repos. Dans l'affaire *Zylberberg*, les tribunaux ont encore une fois conclu que la disposition législative, malgré une possibilité d'exemption, imposait une obligation de participer aux exercices religieux. La disposition se révélait d'autant plus coercitive qu'elle touchait de jeunes enfants, sensibles à la pression exercée par leur groupe. Dans le cas des rapports entre un policier portant un turban et un membre de la population, je ne vois aucune contrainte ni coercition exercée sur ce dernier qui le forcerait à adopter ou à partager les croyances ou les pratiques religieuses du policier. La seule activité imposée à la personne qui traite avec un tel policier est de constater l'appartenance religieuse

²⁹ At p. 655.

²⁹ À la p. 655.

conclude that observation alone, even in the context of a situation in which the police officer is exercising his law enforcement powers, constitutes an infringement of the freedom of religion of the observer.

I was referred to the recent decision of Mr. Justice Muldoon in *O'Sullivan v. M.N.R.*, [1992] 1 F.C. 522 (T.D.). In that decision Mr. Justice Muldoon discussed the significance of the preamble of the Charter in which it is said that "Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law." The plaintiff in the *O'Sullivan* case was asserting a right to deduct a certain amount of money from his income tax because he did not want his tax dollars to support abortions. Mr. Justice Muldoon wrote of the preamble:

What then is meant by this preamble? Obviously it is meant to accord security to all believers in God, no matter what their particular faith and no matter in what beastly manner they behave to others. In assuring that security to believers, this recognition of the supremacy of God means that, unless or until the Constitution be amended—the best of the alternatives imaginable—Canada cannot become an officially atheistic State. . . .³⁰

Thus, while the secular State is bound to defend, that is to guarantee, everyone's freedom of conscience and religion, it is not bound or even permitted, to promote every expression or manifestation of conscience and religion, just as it is not bound to promote every manifestation of freedom of opinion and expression, some of which are defamatory. Indeed, it is the constitutional entrenchment of these very disparate freedoms which demonstrates the inherent secularity of the Canadian State. The sorry story of human strife and savagery in the name of God amply shows that the resolutely secular state is the sure foundation of everyone's security, even if it leaves something, or much, for sincere believers to desire.³¹ [Underlining added.]

I do not disagree with Mr. Justice Muldoon's comments but preambular statements are interpretive guides. They are not substantive provisions. I am not prepared to use the preamble to interpret the freedom of religion guarantee set out in paragraph 2(a) of the Charter in the way counsel suggests because I have not been persuaded that there is an ambiguity in that

³⁰ At p. 536.

³¹ At pp. 542-543.

du policier. Je ne peux conclure qu'une telle constatation, même dans le contexte où le policier exerce ses pouvoirs relatifs à l'application de la loi, représente en soi une atteinte à la liberté de religion de la personne qui constate.

On m'a renvoyée à une décision récente du juge Muldoon dans l'affaire *O'Sullivan c. M.R.N.*, [1992] 1 C.F. 522 (1^{re} inst.). Dans cet arrêt, le juge Muldoon étudie l'importance du préambule de la Charte qui stipule que «le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit». Le demandeur, dans l'affaire *O'Sullivan*, revendiquait le droit de déduire une certaine somme de son impôt sur le revenu parce qu'il ne voulait pas que l'argent de cet impôt serve aux avortements. Le juge Muldoon a écrit ce qui suit à propos du préambule de la Charte:

Quel est alors le sens de ce préambule? À l'évidence, il vise à protéger tous ceux qui croient en Dieu, peu importe leur religion et la manière brutale dont ils agissent envers les autres. En garantissant cette protection aux croyants, la reconnaissance de la suprématie de Dieu signifie qu'à moins que la Constitution ne soit modifiée ou tant qu'elle ne l'aura pas été—la meilleure solution qu'on puisse imaginer—, le Canada ne peut devenir un État officiellement athée. . . .³⁰

Par conséquent, bien que l'État laïque soit tenu de défendre, c'est-à-dire de garantir, la liberté de conscience et de religion de chacun, il n'est pas tenu de favoriser toutes les expressions ou toutes les manifestations de la liberté de conscience et de religion, ni même autorisé à le faire, pas plus qu'il n'est tenu de favoriser toutes les manifestations de la liberté d'opinion et d'expression, dont certaines sont diffamatoires. De fait, c'est l'inscription dans la Constitution de ces libertés très disparates qui établit le caractère intrinsèquement laïque de l'État canadien. La triste histoire des combats livrés et des brutalités commises par l'homme au nom de Dieu montre amplement que le caractère résolument laïque de l'État est l'assise solide de la sécurité de chacun, même si de sincères croyants trouvent que cela laisse un peu, ou beaucoup, à désirer³¹. [Non souligné dans l'original.]

Je ne suis pas en désaccord avec les commentaires du juge Muldoon, mais les déclarations énoncées dans le préambule de la Charte sont des règles d'interprétation; elles ne constituent pas des dispositions de fond. Je n'ai pas l'intention d'utiliser le préambule, de la façon suggérée par l'avocat, pour interpréter la garantie relative à la liberté de religion établie

³⁰ À la p. 536.

³¹ Aux p. 542 et 543.

paragraph, in the context of this case, which requires interpretive assistance from the preamble.

Fundamental Justice

Section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* states:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

There is no doubt that many of the activities in which police officers engage fall within the purview of section 7. For example, in *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, compelling individuals to be interviewed (under oath) and seizing records for the purposes of investigation were reviewed in the light of section 7. In *Canada (Attorney-General) v. Sander* (1992), 96 D.L.R. (4th) 85 (B.C.S.C.), seizing business records pursuant to warrants for investigatory purposes was reviewed. Also, the concept of fundamental justice carries with it the requirement that decisions are to be taken by a decision-maker free of any indicia which can lead to the raising of a reasonable apprehension of bias (except of course in cases where the doctrine of necessity applies). This requirement is one of the cardinal principles of natural justice. The decisions in this regard are legion. It is also clear from the decision in *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486 that "fundamental justice" includes elements of substantive and not merely procedural fairness. It is a broader concept than "natural justice."

Counsel for the plaintiffs argues that the police, being the arm of the state which is primarily responsible for law enforcement and which operates in a discretionary and quasi-judicial manner, is concerned on a continuing basis with matters relating to the life, liberty and security of the person. In addition, in the performance of those functions, particularly in exercising powers of investigation, arrest and prosecution, it is argued that the police must exercise their

par l'alinéa 2a) de la Charte, car on ne m'a pas convaincu qu'il existe dans ce paragraphe, eu égard à la présente affaire, une ambiguïté qui devrait être interprétée à la lumière du préambule.

Justice fondamentale

L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dispose ce qui suit:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Il ne fait aucun doute que bon nombre des activités exercées par les policiers sont visées par l'article 7. Par exemple, dans l'arrêt *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, le fait de contraindre une personne à témoigner sous serment ainsi que la saisie de registres aux fins d'une enquête ont été examinés à la lumière de cette disposition. Dans l'affaire *Canada (Attorney-General) v. Sander* (1992), 96 D.L.R. (4th) 85 (C.S.C.-B.), la saisie de registres commerciaux en vertu de mandats décernés à des fins d'enquête a fait l'objet d'un contrôle judiciaire. En outre, le concept de justice fondamentale suppose que les décisions doivent être prises par une instance libre de tout indice qui peut susciter une crainte raisonnable de partialité (sauf, bien évidemment, dans le cas où s'applique la doctrine de la nécessité). Cette exigence constitue un des principes fondamentaux de la justice naturelle, et les décisions en ce sens sont légion. Il est également manifeste selon la décision rendue dans *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486, que la «justice fondamentale» comprend des éléments de fond et ne s'attache pas simplement à l'équité procédurale. Ce concept vise plus que la «justice naturelle».

L'avocat des demandeurs fait valoir que la police, en qualité d'organe de l'État principalement responsable de l'application de la loi agissant de manière discrétionnaire et quasi judiciaire, s'occupe toujours de questions relatives à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne. En outre, on soutient que les policiers, particulièrement en matière d'enquête, d'arrestation et de poursuite, doivent exercer leurs pouvoirs conformément aux principes de justice fondamentale,

powers in accordance with the principles of fundamental justice and these include the requirement that such powers be exercised in a context free of any reasonable apprehension of bias.

Counsel links this analysis of section 7 to what he asserts is a constitutional convention that our police forces operate in a neutral fashion, free from all indications of political or religious allegiance. He alleges that a constitutional convention central to our system of government requires that police officers of the state not only act in an impartial manner but exhibit an appearance of impartiality when exercising law enforcement powers. Reference is made to the decisions in *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69 and *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455. Both those cases deal with the convention that members of the Public Service are expected to act in as politically neutral a way as possible and to exhibit the appearance of neutrality. On that basis, certain limitations are placed on their freedom of expression and their right to participate in political activities. In the *Fraser* case, Chief Justice Dickson referred to "the public interest in both the actual, and apparent, impartiality of the public service."³² And in *Osborne*, Mr. Justice Sopinka referred to "[t]he existence of a convention of political neutrality, central to the principle of responsible government."³³

I accept that the evidence in the present case establishes that a convention of neutrality exists with respect to police forces in this country and that this includes the expectation that their dress will not manifest political or religious allegiances. As Dr. McLeod testified such a principle has been honoured in practice although it has not been the subject of much written commentary or debate. I do not think however that this assists the plaintiffs' case. Conventions are not legally enforceable.³⁴ Conventions by definition are flexible and change over time. The convention under discussion in the *Osborne* and *Fraser* cases

³² At p. 470.

³³ At p. 86.

³⁴ *Re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1992), at pp. 17-18.

dans un cadre libre de toute crainte raisonnable de partialité.

L'avocat établit un lien entre cette analyse de l'article 7 et ce qu'il appelle la convention constitutionnelle selon laquelle nos services de police travaillent de façon neutre, à l'abri de toute indication d'allégeance politique ou religieuse. Il prétend qu'une convention constitutionnelle essentielle dans notre régime gouvernemental exige que les agents de police de l'État agissent non seulement de manière impartiale, mais qu'ils donnent une apparence d'impartialité lorsqu'ils appliquent la loi. Il cite les décisions rendues dans *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69 et *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455. Ces deux affaires portent sur la convention selon laquelle les employés de la fonction publique sont censés agir avec toute la neutralité possible et respecter des apparences de neutralité. Certaines limites sont imposées à leur liberté d'expression et à leur droit de participer à des activités politiques. Dans *Fraser*, le juge en chef Dickson cite «l'intérêt du public vis-à-vis de l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique³²» et dans *Osborne*, le juge Sopinka mentionne la «convention de neutralité politique, essentielle au principe de gouvernement responsable»³³.

Selon moi, les éléments de preuve en l'espèce établissent l'existence d'une convention de neutralité de la part des forces policières au Canada, et cette convention sous-entend que leur tenue vestimentaire ne manifestera aucune allégeance politique ou religieuse. Comme l'a dit M. McLeod, ce principe a été respecté en pratique, même s'il n'a pas fait l'objet de longs débats ni de nombreux commentaires écrits. Cependant, je ne crois pas que cet état de fait appuie la cause des demandeurs, car les conventions ne peuvent être appliquées légalement³⁴. En effet, par définition, les conventions sont souples et évoluent au fil

³² À la p. 470.

³³ À la p. 86.

³⁴ *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1992), aux p. 17 et 18.

obtained legal force from its embodiment in a statute,³⁵ not from its status as a convention. A convention is not a constitutional guarantee.

A more significant difficulty with the plaintiffs' section 7 argument however is that the evidence which has been led to support it can only be described as being quite speculative and vague. There is no evidence that any person has been "deprived" of his or her "liberty or security" by either of the two RCMP officers wearing turbans. There is no evidence that any person has experienced a reasonable apprehension of bias in the context of such deprivation. There is no evidence, for example by a Hindu or Muslim that that individual would entertain a reasonable apprehension of bias if deprivation occurred. Mrs. Mansbridge's evidence went no further than to say that turbaned officers "could appear" not to be neutral to herself and other Canadians who are not used to religious symbols being part of a police uniform. At the same time, I understood her evidence to be that she really would not fear bias from such officers.

There is no evidence concerning what duties are being given to the turbaned officers. It is possible that the duties are such that they are not placed in situations where the concerns which the plaintiffs describe could arise (perhaps the officers operate solely in a plain clothes capacity or perform functions where there are no direct interactions with members of the public). The plaintiffs' evidence has all been theoretical and speculative. The assertion that a visible manifestation of a Sikh officer's religious faith, as part of his uniform, will create a reasonable apprehension of bias is not based upon any actual concrete evidence. The plaintiffs speculate that this could occur. One can equally speculate that it will not. One can speculate that the tensions between Sikhs and others, at other times and on other continents, simply do not pertain in Canada. It may very well be that most Canadians are like Deputy Commissioner Moffat and do not interpret the turban as a religious symbol or they may see it as benign or as an indication of integrity and

³⁵ S. 33 [Public Service Employment Act, R.S.C., 1985, c. P-33].

des années. La convention dont il est question dans les arrêts *Osborne* et *Fraser* a obtenu force de loi parce qu'elle faisait partie d'un texte législatif³⁵, et non pas du fait qu'il s'agissait d'une convention, car une convention n'est pas une garantie constitutionnelle.

L'argument des demandeurs fondé sur l'article 7 présente une lacune plus grave: les éléments de preuve soumis à l'appui de cet argument sont très vagues et de nature hautement spéculative. Rien ne prouve que quiconque a subi une «atteinte» à sa «liberté ou à sa sécurité» en raison du port du turban par les deux agents de la GRC. Rien ne prouve que quiconque a ressenti une crainte raisonnable de partialité à cause de cette atteinte. Rien ne prouve, par exemple, qu'un Hindou ou un Musulman éprouverait une crainte raisonnable de partialité si une telle atteinte survenait. Dans son témoignage, M^{me} Mansbridge se borne à déclarer que les officiers portant le turban «pourraient sembler» ne pas être neutres à ses yeux et à ceux d'autres Canadiens qui ne sont pas habitués à voir des policiers porter des symboles religieux. Par ailleurs, ses propos laissent croire qu'elle ne craignait pas réellement que ces agents fassent preuve d'un parti pris.

Aucun élément de preuve n'a été présenté quant aux fonctions qui sont dévolues aux agents porteurs d'un turban. Il est possible, de par la nature de ces fonctions, que ces agents ne soient pas mis dans des situations où les préoccupations mentionnées par les demandeurs pourraient être justifiées (peut-être que les agents accomplissent uniquement des tâches où ils sont habillés en civil ou encore exercent des fonctions qui ne les mettent pas en contact direct avec des membres de la population). Les preuves soumises par les demandeurs sont toutes de nature théorique et spéculative. La déclaration voulant que la manifestation de la foi religieuse d'un agent sikh, à cause d'une partie de son uniforme, suscitera une crainte raisonnable de partialité ne se fonde sur aucun élément de preuve concret et réel: les demandeurs supposent que ce serait le cas. On pourrait également supposer le contraire. Or, on peut poser l'hypothèse que les tensions entre les Sikhs et des tiers, dans d'autres continents et à d'autres époques, n'ont simplement rien à

³⁵ Art. 33 [Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.R.C. (1985), ch. P-33].

strength. I am not prepared to make a finding that section 7 has been or will be infringed on the basis of the evidence before me.

The analysis which is to be undertaken when applying section 7 is set out by Mr. Justice La Forest in *R. v. Beare*; *R. v. Higgins*, [1988] 2 S.C.R. 387, at page 401:

To trigger its operation there must first be a finding that there has been a deprivation of the right to "life, liberty and security of the person" and, secondly, that that deprivation is contrary to the principles of fundamental justice. Like other provisions of the *Charter*, s. 7 must be construed in light of the interests it was meant to protect. It should be given a generous interpretation, but it is important not to overshoot the actual purpose of the right in question. . . . [Underlining added.]

The first requirement has not been met. There is no evidence of any state intrusion into the life, liberty or security of the plaintiffs or of any person whom they represent.

Discrimination

I turn then to the argument that the amended regulation and the Commissioner's Standing Orders are discriminatory. Section 15 of the Charter states:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Similar difficulties exist with the plaintiffs' arguments concerning section 15 as exist with those based on section 7. Indeed counsel for the plaintiffs did not vigorously pursue his argument under this heading.

The plaintiffs' argument is that the Regulations and Commissioner's Standing Orders are discriminatory because they allow Khalsa Sikhs to display their religious symbols but deny this to all other groups. Mrs. Mansbridge's evidence was that the Regulations

voir avec le Canada. Il se peut fort bien que la plupart des Canadiens, à l'instar du sous-commissaire Moffat, ne considèrent pas le turban comme un symbole religieux ou qu'ils l'assimilent à un symbole inoffensif ou l'interprètent comme un signe d'intégrité et de force. Sur la foi des éléments de preuve qui m'ont été présentés, je ne suis pas prête à conclure que l'article 7 a été ou sera enfreint.

Les modalités d'analyse qu'il faut respecter dans l'application de l'article 7 sont énoncées par le juge La Forest dans l'affaire *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387, à la page 401:

Pour que l'article puisse entrer en jeu, il faut constater d'abord qu'il a été porté atteinte au droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité [d'une] personne» et, en second lieu, que cette atteinte est contraire aux principes de justice fondamentale. Comme d'autres dispositions de la *Charte*, l'art. 7 doit être interprété en fonction des intérêts qu'il est censé protéger. Il doit recevoir une interprétation généreuse, mais il est important de ne pas outrepasser le but réel du droit en question . . . [Non souligné dans l'original.]

La première condition n'a pas été satisfaite, car aucun élément de preuve ne montre qu'il y a eu ingérence de l'État dans la vie, la liberté ou la sécurité des demandeurs, ou d'un tiers qu'ils représentent.

Discrimination

J'aborderai maintenant l'argument relatif au caractère discriminatoire du règlement modifié et des consignes du commissaire. Selon l'article 15 de la Charte:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Les mêmes difficultés surgissent à l'égard des arguments des demandeurs concernant l'article 15 qu'à l'égard de l'article 7. De fait, l'avocat des parties demanderesses n'a pas fait valoir ses arguments avec vigueur sous cette rubrique.

D'après les demandeurs, le règlement et les consignes du commissaire sont discriminatoires parce qu'ils permettent aux Sikhs du Khalsa de montrer leurs symboles religieux mais nient cette possibilité à tous les autres groupes. Dans son témoignage,

and Orders were discriminatory because her family members were prohibited from wearing their religious symbols. At the same time, no witness has been called who claimed an exemption on religious or other similar ground and who had been refused. Not only is there no concrete instance of discrimination before me but the agreed statement of fact states that the RCMP would consider any request for exemption on religious grounds on a basis similar to that on which the Khalsa Sikh's request to wear the turban was granted.

Counsel seeks support for his argument under section 15 by reference to the decisions in *Reference Re Bill 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148 and *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713. In the *Education Act (Ont.)* case it was held that legislation which extended public funding for Roman Catholic schools from grade ten to grade twelve was constitutionally valid. This was so because there is an express constitutional provision (section 93 of the *Constitution Act, 1867*) which prescribed special treatment for separate or dissentient schools. The majority decision also seemed to say that section 29 of the Charter,³⁶ which expressly preserves denominational school rights, was not required to preserve the validity of the amendment to the *Education Act* [R.S.O. 1980, c. 129] (Ontario) because of the express provision in section 93. At the same time the Supreme Court held that in the absence of such an express provision the providing of funding to denominational schools would not sit well with section 15 of the Charter. The majority judgment reads in part, at pages 1197-1198:

This does not mean, however, that such rights or privileges [conferred by post-Confederation legislation under Section 93(3) of the *Constitution Act, 1867*] are vulnerable to attack under ss. 2(a) and 15 of the *Charter*. I have indicated that the rights or privileges protected by s. 93(1) are immune from *Charter* review under s. 29 of the *Charter*. I think this is clear. What is less clear is whether s. 29 of the *Charter* was required in order to achieve that result. In my view, it was not. I believe

³⁶ Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

M^{me} Mansbridge affirmait que le règlement et les consignes sont discriminatoires parce que les membres de sa famille n'ont pas eu la possibilité de porter leurs symboles religieux. En revanche, il n'y a eu aucun témoin affirmant qu'il avait revendiqué et s'était vu refuser une exemption pour des motifs religieux ou semblables. Non seulement ne m'a-t-on présenté aucune preuve concrète de discrimination, mais l'exposé conjoint des faits précise que la GRC envisagerait toute demande d'exemption pour des motifs religieux d'une façon semblable à celle qui a permis aux Sikhs du Khalsa de porter le turban.

L'avocat cherche à appuyer son argument concernant l'article 15 en citant les arrêts *Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148 et *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713. Dans l'arrêt *Education Act (Ont.)*, la Cour suprême a statué que le texte législatif permettant aux écoles catholiques de recevoir des fonds de l'État à partir de la dixième jusqu'à la douzième année était constitutionnellement valide, parce qu'une disposition expresse de la Constitution (l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) prescrit un traitement spécial pour les écoles séparées ou dissidentes. La décision majoritaire semblait aussi affirmer que l'article 29 de la Charte³⁶, qui garantit expressément le droit à des écoles confessionnelles, n'était pas nécessaire pour préserver la validité de la modification apportée à la *Loi sur l'éducation* [L.R.O. 1980, ch. 129] de l'Ontario en raison de la disposition expresse de l'article 93. Par ailleurs, la Cour suprême a décidé que, en l'absence d'une telle disposition expresse, le financement des écoles confessionnelles ne serait pas tout à fait compatible avec l'article 15 de la Charte. Voici un extrait du jugement majoritaire, qu'on retrouve aux pages 1197 et 1198:

Toutefois, cela ne signifie pas que ces droits ou privilèges [conférés par la législation postérieure à la confédération en vertu du paragraphe 93(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*] peuvent être contestés en vertu de l'al. 2a) et de l'art. 15 de la *Charte*. J'ai indiqué que les droits ou privilèges garantis par le par. 93(1) ne peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de l'art. 29 de la *Charte*. J'estime que cela est clair. Ce qui est moins clair, c'est la question de savoir si l'art. 29 de la *Charte*

³⁶ Rien dans la Charte ne constitue une abrogation ou une dérogation concernant les droits et privilèges garantis par la Constitution du Canada à l'égard des écoles confessionnelles, séparées ou dissidentes.

it was put there simply to emphasize that the special treatment guaranteed by the constitution to denominational, separate or dissentient schools even if it sits uncomfortably with the concept of equality embodied in the *Charter* because not available to other schools, is nevertheless not impaired by the *Charter*. It was never intended, in my opinion, that the *Charter* could be used to invalidate other provisions of the Constitution, particularly such a provision as s. 93 which represented a fundamental part of the Confederation compromise. Section 29, in my view, is present in the *Charter* only for greater certainty, at least in so far as the Province of Ontario is concerned. [Underlining added.]

The decision of Estey J. (Beetz J. concurring) concurred in the result stating at page 1206:

It is axiomatic (and many counsel before this Court conceded the point) that if the *Charter* has any application to Bill 30, this Bill would be found discriminatory and in violation of s. 2(a) and s. 15 of the *Charter of Rights*.

In *R. v. Edwards Books*, the question raised was whether a Saturday exemption to a general Sunday closing requirement might not offend section 15 of the *Charter* in so far as Muslims were concerned. Their weekly day of religious observance is Friday. Mr. Justice La Forest, at pages 804-805 noted:

Indeed, the more serious long-term question may be whether an exemption restricted to Saturday can meet the demands of the equality provision, s. 15, rather than whether the Act is valid without that exemption. . . . Section 15, however, was not in force at the time the offences charged here took place and I need not enter further into the matter.

The plaintiffs rely on the statements in these cases which indicate that, in the absence of an express constitutional provision to the contrary, state funding for the schools of one religious group would contravene section 15 of the *Charter* and that, had section 15 been in force at the time the *Edwards* case was commenced, it is possible that legislation which provided for weekly closing days on Saturday and Sunday, being focused on Jewish and Christian practices, would contravene section 15 of the *Charter* because it did not take account of the religious practices of other groups. The argument is that state recognition of one

était nécessaire pour atteindre ce résultat. J'estime que la réponse est non. Je crois qu'on l'a placé là simplement pour souligner que la *Charte* ne porte pas atteinte au traitement spécial que la Constitution garantit aux écoles confessionnelles, séparées ou dissidentes, même s'il s'accorde mal avec le concept de l'égalité enchâssé dans la *Charte* du fait que les autres écoles ne peuvent en bénéficier. À mon avis, on n'a jamais voulu que la *Charte* puisse servir à annuler d'autres dispositions de la Constitution et, en particulier, une disposition comme l'art. 93 qui représente une partie fondamentale du compromis confédéral. L'article 29 n'est, à mon sens, présent dans la *Charte* que pour assurer une plus grande certitude, en ce qui concerne tout au moins la province de l'Ontario. [Non souligné dans l'original.]

Le juge Estey (avec l'appui du juge Beetz) souscrivait à la décision majoritaire quant au résultat, à la page 1206:

Il va de soi (et plusieurs des avocats qui ont comparu devant nous l'ont reconnu) que si la *Charte* s'applique d'une manière ou d'une autre au projet de loi 30, celui-ci est discriminatoire et viole les [sic] al. 2a) et l'art. 15 de la *Charte des droits*.

Dans l'affaire *R. c. Edwards Books*, le tribunal devait déterminer si l'exemption du samedi à l'égard d'une obligation générale de fermeture le dimanche contrevenait à l'article 15 de la *Charte* en ce qui concerne les Musulmans, parce que leur journée d'observance religieuse hebdomadaire tombe le vendredi. Le juge La Forest, aux pages 804 et 805, notait ce qui suit:

En fait, la question la plus grave à long terme est peut-être celle de savoir si une exemption qui se limite au samedi peut satisfaire aux exigences de l'art. 15 en matière d'égalité et non pas si la loi serait valide sans cette exemption. . . . L'article 15 n'était cependant pas en vigueur au moment où les infractions reprochées auraient été commises, aussi n'ai-je pas à m'étendre davantage sur cette question.

Les demandeurs s'appuient sur les déclarations de ces arrêts qui indiquent qu'en l'absence d'une disposition constitutionnelle expresse dans le sens contraire, le financement accordé par l'État aux écoles d'un groupe religieux serait contraire à l'article 15 de la *Charte* et, que si l'article 15 avait été en vigueur au moment où l'affaire *Edwards* avait été engagée, il est possible que le texte législatif qui prévoyait la fermeture des établissements le samedi et le dimanche, en raison des pratiques religieuses judéo-chrétiennes, aurait été jugé en contravention avec l'article 15 de la *Charte* parce qu'il ne tenait pas compte des pratiques

religious group as opposed to others is discriminatory.

I accept, of course, the comments in the two decisions cited. At the same time, I am still of the view that they were predicated on an assumption that concrete evidence would be brought forward to prove the discrimination which was alleged. It is only in such circumstance that the challenged legislation will fall for infringing section 15 rights. In my view, in order to prove discrimination, there has to be some evidence that equal concessions had been requested and denied and that there was an equality of position with respect to the individual granted an exemption and those who were not. In the case of legislation which prescribes a weekly closing day, a member of a religious group that does not set aside any particular day of the week for religious observances could hardly be said to be discriminated against because the legislation did not allow for his or her preference. Similarly, it may be that no other religious groups beside the Sikhs place religious importance on the wearing of a particular kind of apparel. In that event it would be hard to conclude that the special privilege being given to those wearing the Sikh turban was discriminatory. In conclusion, on the basis of the evidence which has been put before me I have not been convinced that I can conclude that the Commissioner's Standing Orders offend section 15 of the Charter.

The defendants and the intervenors, particularly the able argument of Ms. Chotalia for the Alberta Civil Liberties Association, turn the plaintiffs' argument respecting discrimination on its head. They argue that the Commissioner's decision was designed to prevent discrimination occurring to Khalsa Sikhs. As such they argue that that decision offends none of the provisions of the Charter, indeed that it is required by section 15 of the Charter.

The law with respect to the requirements of section 15 is well known and, since counsel argued before me, the Supreme Court has dealt with this area of the law again in *Commission scolaire régionale de*

religieuses d'autres groupes. L'argument est le suivant: il est discriminatoire pour l'État de reconnaître un groupe religieux par rapport aux autres.

a J'accepte, bien entendu, les commentaires des deux décisions citées. Toutefois, je suis quand même d'avis qu'ils s'appuyaient sur l'hypothèse selon laquelle des éléments de preuve concrets seraient présentés pour prouver la discrimination reprochée.

b C'est seulement dans ces circonstances que le texte de loi contesté sera invalidé parce qu'il est incompatible avec les droits garantis par l'article 15. À mon avis, afin de prouver la discrimination, il faut soumettre des éléments de preuve indiquant que des concessions égales avaient été demandées et refusées, puis que la personne ayant bénéficié de l'exemption et celle qui se l'est vu refuser se trouvaient dans une situation équivalente. Dans le cas des dispositions législatives qui prescrivent une journée de fermeture par semaine, le membre d'un groupe religieux qui n'exige pas qu'une journée particulière de la semaine soit réservée à l'observance religieuse pourrait difficilement être considéré victime de discrimination du fait que le texte législatif ne tient pas compte de sa préférence. De même, il est possible qu'aucun autre groupe religieux hormis les Sikhs n'accorde d'importance religieuse au port d'un vêtement particulier. Le cas échéant, il serait difficile de conclure que le privilège spécial accordé à ceux qui portent le turban sikh est discriminatoire. En conclusion, sur la foi des éléments de preuve qui m'ont été présentés, je ne peux conclure que les consignes du commissaire contreviennent à l'article 15 de la Charte.

Les défendeurs et les intervenants, en particulier les excellents arguments de M^{me} Chotalia de l'Alberta Civil Liberties Association, renversent complètement les arguments des demandeurs en ce qui concerne la discrimination. Selon eux, la décision du commissaire était conçue pour empêcher les Sikhs du Khalsa d'être victimes de discrimination. À ce titre, ils estiment que la décision n'enfreint aucune disposition de la Charte mais qu'elle est rendue nécessaire par l'article 15.

Le droit relatif aux exigences de l'article 15 est bien connu et, comme les avocats l'ont mentionné, la Cour suprême s'est encore une fois penchée sur ce domaine du droit dans *Commission scolaire régio-*

Chambly v. Bergevin, [1994] S.C.J. No. 57 (QL).³⁷ In summary, under both the *Canadian Human Rights Act*³⁸ and under section 15 of the Charter, rules of general application which have an adverse effect on an individual because of characteristics which fall within prohibited grounds of discrimination will be held to result in "adverse effect discrimination." In *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at page 164 it was said:

The concept of equality has long been a feature of Western thought. As embodied in s. 15(1) of the *Charter*, it is an elusive concept and, more than any of the other rights and freedoms guaranteed in the *Charter*, it lacks precise definition.

It is a comparative concept. . . . It must be recognized at once, however, that every difference in treatment between individuals under the law will not necessarily result in inequality and, as well, that identical treatment may frequently produce serious inequality. This proposition has found frequent expression in the literature . . . but . . . nowhere more aptly than in the well-known words of Frankfurter J. in *Dennis v. United States*, 339 U.S. 162 (1950), at p. 184:

It was a wise man who said that there is no greater inequality than the equal treatment of unequals.

When adverse effect discrimination exists, employers are required to accommodate employees so as to alleviate the effect. The present case is a perfect example of what has now become a trite observation: accommodation for the purpose of ensuring the equal treatment of unequals, by its very nature, involves, in turn, the unequal treatment of individuals.

What is considered to be a reasonable accommodation required from an employer depends on a number of factors. Some examples of the kinds of factors have been identified in the jurisprudence are: the economic consequences for the employer; the size of the employer's organization; the magnitude of any safety risks and who would bear the costs of the injury that might arise; the degree of interference with the operation of the employer's business including problems of morale that might result from a prospective

³⁷ *De minimus* test has been discounted.

³⁸ R.S.C., 1985, c. H-6.

nale de Chambly c. Bergevin, [1994] A.C.S. n° 57 (QL)³⁷. En bref, selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*³⁸ et l'article 15 de la Charte, les règles d'application générale qui ont un effet préjudiciable sur une personne en raison de caractéristiques qui relèvent des motifs de distinction illicite seront considérées comme de la «discrimination par suite d'un effet préjudiciable». Dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, à la page 164, la Cour suprême a statué comme suit:

Le concept d'égalité fait partie de la pensée occidentale depuis longtemps. Enchâssé au par. 15(1) de la *Charte*, c'est un concept difficile à saisir qui, plus que tous les autres droits et libertés garantis par la *Charte*, ne comporte pas de définition précise.

C'est un concept comparatif . . . Il faut cependant reconnaître dès le départ que toute différence de traitement entre des individus dans la loi ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, qu'un traitement identique peut fréquemment engendrer de graves inégalités. Cette proposition a souvent été exprimée dans la documentation sur le sujet mais, . . . nulle part n'a-t-elle été formulée plus justement que dans la fameuse phrase du juge Frankfurter dans l'arrêt *Dennis v. United States*, 339 U.S. 162 (1950), à la p. 184:

[TRADUCTION] C'était un homme sage celui qui a dit qu'il n'y avait pas de plus grandes inégalités que l'égalité de traitement entre individus inégaux.

Lorsqu'il existe une discrimination par suite d'un effet préjudiciable, les employeurs sont tenus d'accommoder leurs employés pour en atténuer les effets. Le cas en l'espèce est un exemple parfait de ce qui constitue maintenant un cliché: l'accommodement afin d'assurer le traitement égal de personnes inégales, par sa nature même, suppose en retour le traitement inégal des individus.

Ce qui est vu comme une adaptation raisonnable requise d'un employeur dépend d'un certain nombre de facteurs. La jurisprudence en a relevé quelques exemples: les conséquences financières pour l'employeur; la taille de l'entreprise, l'ampleur du risque et la question de savoir qui supportera les coûts en cas de blessures; le degré d'ingérence dans les activités de l'entreprise, y compris les problèmes de moral au travail qui pourraient résulter de l'adaptation ainsi que l'interchangeabilité des effectifs et des

³⁷ Le critère de *minimus* a été écarté.

³⁸ L.R.C. (1985), ch. H-6.

accommodation measure and the interchangeability of work force and facilities available to an employer. It is argued that the Commissioner in this case recognized that he would be required to accommodate the Sikh turban and that is what he did.

I am not entirely convinced that the Commissioner's decision was driven by a conviction that he was required to make the accommodations he did by reasons of the *Canadian Human Rights Act* or the Charter. While this was his motivation at one time (e.g., in the 1984-1986 period) the crucial factor in 1987-1988, when the decision was actually made, seems to have been to encourage the recruitment of visible minorities into the force. Nevertheless, I am willing to accept that the desire to meet the *Canadian Human Rights Act* and Charter standards could have been one of the Commissioner's objectives and that it was a laudable one.

In the context of this case, however, I am not prepared to make a finding that if the Commissioner had not acted as he did, he would have been in breach of the Charter. That is not the focus of this litigation and I am not convinced that the evidence which has been adduced allows me to reach that conclusion. That issue has not been the subject of an adversarial proceeding. In addition, it would be necessary to decide what accommodation would be appropriate and indeed whether such required the changes to the uniform which were made. The focus of this litigation has not been whether the Commissioner was required to make the changes he did, it is whether there is any constitutional obligation preventing him from doing so. Thus, as I have already indicated, I am not prepared to find that, had the Commissioner not acted as he did, he would have been in breach of the Charter.

Multiculturalism

Several arguments were made concerning section 27 of the Charter:

27. This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians.

installations dont peut disposer un employeur. On soutient que le commissaire a reconnu en l'occurrence qu'il serait tenu d'accepter le port du turban sikh et c'est ce qu'il a fait.

a

Je ne suis pas tout à fait convaincue que le commissaire a pris cette décision parce qu'il croyait être tenu de s'adapter en raison de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou de la Charte. Bien que l'obligation d'adaptation ait pu motiver ces décisions à un certain moment donné (par exemple, entre 1984 et 1986), le but fondamental en 1987 et en 1988, lorsque la décision a réellement été prise, semble avoir été d'encourager le recrutement de minorités visibles dans la GRC. Néanmoins, je suis prête à accepter que le désir de respecter les normes énoncées dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la Charte a pu représenter un des objectifs du commissaire et qu'il s'agissait là d'un effort louable.

b

c

d

Vu les circonstances de l'affaire, toutefois, je ne suis pas prête à conclure que, si le commissaire n'avait pas agi de la sorte, il aurait enfreint la Charte. Il ne s'agit pas là du sujet principal du présent litige et je ne suis pas convaincue que les éléments de preuve qui m'ont été présentés me permettent de parvenir à cette conclusion. Cette question n'a pas fait l'objet d'une procédure contradictoire. En outre, il serait nécessaire de décider quelle adaptation serait appropriée et, le cas échéant, s'il y avait lieu d'apporter à l'uniforme les modifications qui ont été effectuées. Le présent litige ne portait pas essentiellement sur l'obligation pour le commissaire d'apporter les changements qu'il a effectués; il s'agit plutôt de déterminer si une disposition constitutionnelle l'empêchait de le faire. Par conséquent, comme je l'ai déjà indiqué, je ne suis pas prête à conclure que, si le commissaire n'avait pas agi comme il l'a fait, il aurait enfreint la Charte.

e

f

g

h

i Multiculturalisme

Plusieurs arguments ont été soumis concernant l'article 27 de la Charte.

27. Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

j

This is an interpretive provision and since I have not found any ambiguity in the relevant provisions of the Charter, I do not need to rely upon it. I note however that I do not find it particularly useful in this case. In my view there are equally balanced arguments on both sides. Counsel for the defendants argues that multicultural concerns underpin the Commissioner's decision because Khalsa Sikhs are accommodated into the RCMP without having to give up elements of their faith which are important to them. Also, the image of the force as a multicultural one is enhanced and it has an increased capacity to respond to problems which might arise within the Sikh community. Counsel for the plaintiffs argues that, in so far as the police are concerned, in a multicultural society the religious and cultural values of each is best preserved when the pivotal institutions of the state remain religiously neutral. The police are included as one of the pivotal institutions which should be governed by that precept. I find both these arguments to be convincing. I would not find section 27 to be particularly helpful in this case, if I had found it necessary to resort to it.

Demonstrably Justified in a Free and Democratic Society

Since I have concluded that there is no constitutional impediment to the Commissioner acting as he did, it is not necessary for me to deal with the argument that had such existed the Commissioner's actions would nevertheless be justified under section 1 of the Charter.

Costs

Counsel for the plaintiffs, at the end of the proceedings, asked that costs not be awarded against his clients. The litigation which they have brought is public interest litigation and they have very limited resources of their own. Funds were of course solicited and obtained from a large number of members of the public. Counsel for the plaintiffs asserts that this, however, has already been spent.

Il s'agit d'une disposition d'interprétation et, puisque je n'ai relevé aucune ambiguïté dans les dispositions pertinentes de la Charte, je n'ai pas besoin de m'en servir. En outre, je n'estime pas qu'elle soit particulièrement utile en l'espèce. À mon avis, il existe des arguments tout aussi sensés des deux côtés. L'avocat des défendeurs fait valoir que les préoccupations multiculturelles sous-tendent la décision du commissaire du fait que les Sikhs du Khalsa sont adaptés à la GRC sans qu'ils aient à abandonner des éléments de leur foi qui sont importants à leurs yeux. L'image multiculturelle du corps policier en est rehaussée, et la GRC est davantage en mesure de répondre aux problèmes qui pourraient surgir au sein de la communauté sikhe. L'avocat des demandeurs prétend que, dans la mesure où la police est concernée, les valeurs religieuses et culturelles de tous et chacun dans une société multiculturelle sont mieux préservées lorsque les institutions fondamentales de l'État demeurent neutres sur le plan religieux. La police fait partie des institutions fondamentales qui devraient être régies par ce précepte. Je trouve ces deux arguments convaincants. Je n'estimerai pas que l'article 27 soit particulièrement utile en l'espèce si j'avais éprouvé le besoin d'y recourir.

Limites dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique

Comme j'ai conclu qu'aucune disposition constitutionnelle n'a empêché le commissaire d'agir comme il l'a fait, il ne m'est pas nécessaire de décider si les actes du commissaire étaient justifiés par l'article premier de la Charte dans l'éventualité où les mesures qu'il a prises auraient été contraires à la Constitution.

Dépens

L'avocat des demandeurs, à la fin des procédures, a demandé que ses clients ne soient pas tenus de payer les dépens. Le litige dont ils ont saisi la Cour est d'intérêt public et ils disposent de ressources très limitées. Les fonds ont été bien entendu sollicités et obtenus auprès d'un grand nombre de personnes au sein de la population. L'avocat des demandeurs affirme que ces sommes ont toutefois déjà été dépensées.

There is of course no evidence before me concerning the amount which has been used or the potential for further public funding. On reflection, I have decided that I will not make an order respecting costs until after any evidence the parties may wish to submit in this regard has been adduced and there has been full argument (in writing if the parties wish), concerning the applicable rules of law, including the relevant jurisprudence. It is only the parties who are covered by this request. No costs would be awarded to the intervenors in any event since they joined the litigation voluntarily.

It may be that the parties will be able to settle the question of costs between themselves. If so, they should seek a consent order in this regard. If settlement is not possible then counsel should notify the Registrar as to when and in what manner they wish to make representations.

Conclusion

There is much evidence which shows that there is a strong public interest in having a police uniform which is devoid of any symbolism which identifies the allegiance of the officer to a particular religious group. There is evidence that the alleged religious requirement that Sikhs wear a turban is not as categorical as some assert. Indeed the application form which a Sikh member must sign on joining the RCMP, requires that officer to wear other headgear. The Commissioner based his decision to allow the turban to be worn as part of RCMP uniform on his understanding that not to allow such would discriminate against Sikhs and, in any event, the wearing of the turban would operate as a demonstration and an acceptance of the present day multicultural nature of Canada. These are laudable objectives. The only question for the Court however is whether there is a constitutional barrier to the Commissioner acting as he has done. On the basis of the jurisprudence as it exists and the particular evidence which was put before me, I cannot find such a barrier. The plaintiffs' claim will accordingly be dismissed.

On ne m'a bien entendu présenté aucun élément de preuve concernant les sommes qui ont été engagées ou les possibilités de financement auprès de la population. Après réflexion, j'ai décidé de ne rendre aucune ordonnance relative aux dépens jusqu'à ce que les parties aient soumis toutes les preuves qu'elles souhaitent en ce sens et qu'elles aient pu faire valoir tous les arguments nécessaires (par écrit si elles le désirent) à l'égard des règles de droit applicables, y compris la jurisprudence pertinente. Seules les parties sont visées par cette demande. Aucuns dépens ne seraient accordés aux intervenants de toute façon puisqu'ils se sont joints au litige volontairement.

Il est possible que les parties soient en mesure de régler la question des dépens entre elles. Le cas échéant, elles devraient obtenir un jugement convenu à cette fin. Si aucun règlement n'est possible, les avocats devraient aviser le greffier quant à la date et à la façon dont ils désirent soumettre leurs observations.

Conclusion

De nombreux éléments de preuve montrent qu'il est fortement dans l'intérêt de la population que l'uniforme de la police soit libre de tout symbole qui dénote l'allégeance de l'agent à un groupe religieux particulier. Certaines preuves laissent croire que la condition religieuse selon laquelle les Sikhs doivent porter un turban n'est pas aussi impérieuse qu'on le prétend. De fait, la formule de demande qu'un membre sikh doit signer lorsqu'il se joint à la GRC exige que l'agent porte une autre coiffure. Le commissaire a décidé de permettre le port du turban par des agents de la GRC parce qu'il estimait que l'interdiction de porter le turban constituerait de la discrimination contre les Sikhs et, de toute façon, que le port du turban traduirait l'acceptation de la nature multiculturelle du Canada. Il s'agit là d'objectifs louables. Toutefois, on a seulement demandé à la Cour de déterminer s'il existait une disposition constitutionnelle empêchant le commissaire d'agir comme il l'a fait. Sur la foi de la jurisprudence et des éléments de preuve qui m'ont été soumis, je ne peux conclure à l'existence d'un tel empêchement. L'action des demandeurs est par conséquent rejetée.