

T-306-93

T-306-93

Lieutenant (N) Andrew S. Liebmann, Canadian Forces (Reserve) (*Plaintiff*)

Lieutenant (N) Andrew S. Liebmann, Les Forces canadiennes (Réserve) (*demandeur*)

v.

c.

Minister of National Defence, Chief of the Defence Staff and Her Majesty the Queen (*Defendants*)

Le ministre de la Défense nationale, le Chef d'état-major de la Défense et Sa Majesté la Reine (*défendeurs*)

and

et

League for Human Rights of B'Nai Brith Canada (*Intervener*)

La Ligue des droits de la personne de B'Nai Brith Canada (*intervenante*)

INDEXED AS: LIEBMANN v. CANADA (MINISTER OF NATIONAL DEFENCE) (T.D.)

RÉPERTORIÉ: LIEBMANN c. CANADA (MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE) (1<sup>re</sup> INST.)

Trial Division, Rouleau J.—Vancouver, May 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 and 20, 1998; Ottawa, September 18, 1998.

Section de première instance, juge Rouleau—Vancouver, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 et 20 mai 1998; Ottawa, 18 septembre 1998.

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Action for declaration Canadian Forces Administrative Orders (CFAO) 20-53 infringing equality rights — CFAO 20-53, s. 6(c) permitting consideration of cultural, religious or other sensitivities of parties to conflict and host country in determining whether participation of particular member in specific peacekeeping operation in keeping with policy all members eligible to perform peacekeeping duties unless exclusion justifiable under Charter, s. 1 or Canadian Human Rights Act, s. 5 — Plaintiff not selected for position of Executive Assistant to Commander of Canadian Forces in Middle East during Gulf War because Jewish — Any distinction drawn by CFAO 20-53 based upon cultural, religious or other characteristics of members relevant to underlying premise of policy i.e. successful peacekeeping missions without endangering lives of those involved — Effect or impact of distinctions not suggesting based on stereotypical applications of presumed group or personal characteristics — Policy applied on case-by-case basis to sensitivities identified in theatres of operations, not to screen classes of members based upon stereotypical views of groups to which belong — Distinctions under CFAO 20-53, s. 6(c) not discriminatory — Terms “cultural”, “religion” should be replaced with more general terms “background”, “circumstance” — Definition of peacekeeping should be provided.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit à l'égalité — Action visant à obtenir un jugement déclarant que l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes (O AFC) 20-53 enfreint le droit à l'égalité — L'art. 6c) de l'O AFC 20-53 permet de tenir compte des sensibilités culturelles, religieuses ou autres des parties en cause dans le conflit ou de la population où ce conflit a lieu pour voir si la participation d'un militaire à une certaine opération de maintien de la paix est conforme à la politique énoncée que tout militaire peut remplir des tâches de maintien de la paix, à moins qu'une exclusion ne puisse être justifiée en vertu de l'article premier de la Charte ou de l'art. 5 de la Loi canadienne des droits de la personne — Le demandeur n'a pas été choisi pour le poste d'adjoint administratif du commandant des Forces canadiennes au Moyen-Orient pendant la guerre du Golfe car il était juif — Toute distinction établie par l'O AFC 20-53 à l'égard des particularités culturelles, religieuses ou autres des militaires est pertinente pour le fondement de la politique, c.-à-d., le succès des missions de maintien de la paix et la protection de la vie de ceux qui y participent — Les effets ou les conséquences des distinctions n'indiquent pas que celles-ci soient fondées sur des applications stéréotypées de présumées caractéristiques de groupe ou personnelles — La politique a été appliquée selon chaque cas à des particularités repérées dans des théâtres d'opérations, et non pas pour évaluer des catégories de militaires à la lumière d'opinions stéréotypées sur les groupes auxquels ils appartiennent — Les distinctions établies en vertu de l'art. 6c) de l'O AFC 20-53 ne sont pas discriminatoires — Les termes «culturel» et «religion» devraient être remplacés par les termes plus généraux*

*Armed Forces — Plaintiff, Naval Reservist, not selected for position of Executive Assistant to Commander of Canadian Forces in Middle East during Gulf War because Jewish — CFAO 20-53, s. 6(c) permitting consideration of cultural, religious or other sensitivities of parties to conflict and host country in determining whether participation of particular member in specific peacekeeping operation in keeping with policy all members eligible to perform peacekeeping duties unless exclusion justifiable under Charter, s. 1 or Canadian Human Rights Act, s. 5 — Impugned policy poorly drafted, containing no definition of “peacekeeping” — Although policy valid, should not have been applied since posting not involved in peacekeeping mission, but part of Canadian contingent to international forces assembling in Persian Gulf to enforce blockade of Iraq — But no basis on which to allow plaintiff’s claim.*

This was an action for a declaration that Canadian Forces Administrative Orders (CFAO) 20-53 was unlawful and unconstitutional, and that the selection process for a posting to the Middle East during the Gulf War was unconstitutional, and other related relief. CFAO 20-53 sets out the policy for the employment of Canadian Forces personnel on peacekeeping duty. Paragraph 6(c) permits the consideration of “the cultural, religious or other sensitivities of the parties to the conflict and the host country” in determining whether the participation of a particular member in a specific peacekeeping operation is in keeping with the policy that all members will be eligible to perform peacekeeping duties unless an exclusion can be justified under Charter, section 1 or *Canadian Human Rights Act*, section 5. The plaintiff was a member of the Naval Reserve. He fulfilled all of the requirements for a posting as Executive Assistant to Rear Admiral Summers, Commander Canadian Forces in the Middle East when that position became vacant, which was anticipated to be March 31, 1991. He was verbally instructed to prepare to go to the Gulf. But, after it was drawn to the attention of military authorities that he was Jewish, he was told that he would not be going to the Gulf. The plaintiff submitted that the defendants violated his equality rights when they considered his religion as the reason for his non-selection for a posting in the Middle East.

*Held*, the action should be dismissed.

«contexte» et «circonstance» — Les termes «maintien de la paix» devraient être définis.

*Forces armées — Le demandeur, faisant partie de la Réserve navale, n’a pas été choisi pour le poste d’adjoint administratif du commandant des Forces canadiennes au Moyen-Orient pendant la guerre du Golfe car il était juif — L’art. 6c) de l’O AFC 20-53 permet de tenir compte des sensibilités culturelles, religieuses ou autres des parties en cause dans le conflit ou de la population où ce conflit a lieu pour voir si la participation d’un militaire à une certaine opération de maintien de la paix est conforme à la politique énoncée que tout militaire peut remplir des tâches de maintien de la paix, à moins qu’une exclusion ne puisse être justifiée en vertu de l’article premier de la Charte ou de l’art. 5 de la Loi canadienne des droits de la personne — La politique contestée a été mal rédigée, ne contenant aucune définition de «maintien de la paix» — Bien que la politique soit valide, elle n’aurait pas dû être appliquée étant donné que l’affectation n’avait pas lieu dans le cadre d’une opération de maintien de la paix, mais dans celui du contingent canadien se joignant aux forces internationales dans le Golfe persique pour mettre à exécution le blocus de l’Iraq — Néanmoins, il n’y avait aucun fondement sur lequel s’appuyer pour accueillir la demande.*

Il s’agissait d’une action visant à obtenir un jugement déclarant que l’Ordonnance administrative des Forces canadiennes (O AFC) 20-53 était illégale et inconstitutionnelle et que le processus de sélection pour une affectation au Moyen-Orient pendant la guerre du Golfe était inconstitutionnelle, de même que d’autres mesures de réparation. L’O AFC 20-53 énonce la politique sur l’affectation du personnel des Forces canadiennes à des fonctions de maintien de la paix. L’alinéa 6c) permet de tenir compte des «sensibilités culturelles, religieuses ou autres des parties en cause dans le conflit ou de la population où ce conflit a lieu» pour voir si la participation d’un militaire à une certaine opération de maintien de la paix est conforme à la politique énoncée que tout militaire peut remplir des tâches de maintien de la paix, à moins qu’une exclusion ne puisse être justifiée en vertu de l’article premier de la Charte ou de l’article 5 de la *Loi canadienne des droits de la personne*. Le demandeur faisait partie de la Réserve navale. Le demandeur s’est conformé à l’ensemble des exigences inhérentes à l’affectation d’adjoint administratif du contre-amiral Summers, Commandant des Forces canadiennes au Moyen-Orient, pour le moment où le poste deviendrait vacant, ce qui devait survenir le 31 mars 1991. On lui a dit oralement de se préparer à aller dans le Golfe. Mais, après que le fait qu’il est juif a été porté à l’attention des autorités militaires, on lui a dit qu’il ne serait pas envoyé dans le Golfe. Le demandeur a avancé que les défendeurs avaient enfreint son droit à l’égalité lorsqu’ils ont considéré sa religion comme le facteur justifiant sa non-affectation au Moyen-Orient.

*Jugement*: l’action est rejetée.

The evidence clearly supported the plaintiff's allegation that he had been denied the posting because of his religion.

Any distinctions drawn by CFAO 20-53 based upon the cultural, religious or other characteristics of members are relevant to the underlying premise of the policy, which is successful peacekeeping missions without endangering the lives of those involved. In addition, the effect or impact of the distinctions drawn by paragraph 6(c) does not suggest that those distinctions are based on stereotypical applications of presumed group or personal characteristics. The policy has been applied on a case-by-case basis to potential sensitivities identified in theatres of operations, and not to screen classes of members based upon stereotypical views of groups to which they belong. There has not been any "blanket prohibition" imposed as a result of the policy. The distinctions made under CFAO 20-53, paragraph 6(c) are not discriminatory in the sense that they resulted in a denial of the right to equality based upon personal characteristics or the stereotypical application of presumed group or personal characteristics. In that sense they did not violate Charter, subsection 15(1).

The impugned policy was poorly drafted. Terms such as "cultural" and "religion" should be replaced with more appropriate and general terms, such as "background" and "circumstance". The policy should also state that it applies to peacekeeping missions and should provide a definition of the term "peacekeeping". Finally, policy statements should make it clear if and when they are replacing and/or revoking an already existing policy so as to avoid confusion and improper application of the policy.

Although the policy was valid, it should not have been applied to this plaintiff since the posting was not involved in a peacekeeping mission, but was part of the Canadian contingent to the international forces assembling in the Persian Gulf to enforce the blockade of Iraq. Since the Gulf War was not a peacekeeping operation, there was no basis for an application of CFAO 20-53 to the plaintiff. But, even so, there was no ground on which the plaintiff's claim could be allowed.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*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], s. 15.

La preuve corrobore clairement l'allégation du demandeur qu'il n'a pas été choisi pour le poste en raison de sa religion.

Toute distinction établie par l'O AFC 20-53 à l'égard des particularités culturelles, religieuses ou autres des militaires est pertinente pour le fondement de la politique, qui vise le succès des missions de maintien de la paix ainsi que la protection de la vie de ceux qui y participent. De plus, les effets ou les conséquences des distinctions établies par l'alinéa 6c) n'indiquent pas que celles-ci soient fondées sur des applications stéréotypées de présumées caractéristiques de groupe ou personnelles. La politique a été appliquée selon chaque cas à des particularités potentielles repérées dans des théâtres d'opérations, et non pas pour évaluer des catégories de militaires à la lumière d'opinions stéréotypées sur les groupes auxquels ils appartiennent. En d'autres termes, aucune «interdiction générale» n'a été imposée en raison de la politique en question. Les distinctions établies en vertu de l'alinéa 6c) de l'O AFC 20-53 ne sont pas discriminatoires, en ce qu'elles ne résultent pas en une privation du droit à l'égalité en raison de caractéristiques personnelles ou de l'application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe. Dans ce sens, elles ne peuvent être interprétées comme constituant une contravention au paragraphe 15(1) de la Charte.

La politique contestée a été mal rédigée. Des termes comme «culturel» et «religion» devraient être remplacés par des termes plus appropriés et généraux comme «contexte» et «circonstance». La politique devrait aussi énoncer qu'elle s'applique aux missions de maintien de la paix et définir les termes «maintien de la paix». Enfin, les déclarations de principe devraient indiquer clairement qu'elles remplacent et/ou révoquent une politique déjà existante, lorsque c'est le cas, de manière à éviter la confusion et l'application inopportune de la politique.

Bien que la politique soit valide, elle n'aurait pas dû être appliquée au demandeur étant donné que l'affectation n'avait pas lieu dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, mais plutôt dans celui du contingent canadien se joignant aux forces internationales qui se rassemblaient dans le Golfe persique pour mettre à exécution le blocus contre l'Iraq. Étant donné que la guerre du Golfe n'était pas une opération de maintien de la paix, il n'y avait aucun fondement pour appliquer l'O AFC 20-53 au demandeur. Néanmoins, il n'existait aucun motif sur lequel s'appuyer pour accueillir la demande.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*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. 15.

*Canadian Forces Administrative Orders, 20-53.*  
*Charter of the United Nations, [1945] Can. T.S. No. 7.*

ACTION for a declaration that Canadian Forces Administrative Orders 20-53 was unlawful and unconstitutional, and that the selection process for a posting to the Middle East during the Gulf War was unconstitutional, and other related relief. Action dismissed.

APPEARANCES:

*Samuel D. Hyman and Robert J. Kincaid* for plaintiff.  
*Linda J. Wall and Brian D. Titemore* for defendants.  
*David Matas* for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

*Samuel D. Hyman Law Corporation, Vancouver,* for plaintiff.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.  
*David Matas, Winnipeg,* for intervener.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] ROULEAU J.: The plaintiff, a Lieutenant in the Canadian Forces Naval Reserve, seeks the following relief in his statement of claim:

- A. A declaration that the CFAO 20/53 as amended is unlawful and unconstitutional and does and will deprive Lieutenant Liebmann of his Rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the *Canadian Bill of Rights* and the *Canadian Multiculturalism Act*, and does deprive Lieutenant Liebmann of the equal benefit and protection of the law.
- B. A declaration that the process of selection of the Lieutenant Liebmann for duty with CONCAMFORME was unconstitutional, being contrary to the Plaintiff's

*Charte des Nations Unies, [1945] R.T. Can. n° 7.*  
*Ordonnances administratives des Forces canadiennes, 20-53.*

ACTION visant à obtenir un jugement déclarant que l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes 20-53 était illégale et inconstitutionnelle et que le processus de sélection pour une affectation au Moyen-Orient pendant la guerre du Golfe était inconstitutionnel, de même que d'autres mesures de réparation. Action rejetée.

ONT COMPARU:

*Samuel D. Hyman et Robert J. Kincaid* pour le demandeur.  
*Linda J. Wall et Brian D. Titemore* pour les défendeurs.  
*David Matas* pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Samuel D. Hyman Law Corporation, Vancouver,* pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.  
*David Matas, Winnipeg,* pour l'intervenante.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE ROULEAU: Le demandeur, qui est lieutenant dans la Réserve navale des Forces canadiennes, cherche à obtenir les mesures de réparation suivantes, comme l'expose sa déclaration:

[TRADUCTION]

- A. Un jugement déclarant que l'O AFC 20/53, dans sa forme modifiée, est illégale et inconstitutionnelle, et qu'elle a pour effet de priver le lieutenant Liebmann, présentement et à l'avenir, des droits qui lui sont garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, par la *Déclaration canadienne des droits* et par la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, et qu'elle le prive de la protection égale de la loi.
- B. Un jugement déclarant que le processus de sélection du lieutenant Liebmann pour exercer des fonctions auprès du COMFORCANMO était inconstitutionnel car il

Rights and Freedoms under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and unlawful, being contrary to the Canadian Bill of Rights and the *Canadian Multiculturalism Act* and the *Canadian Citizenship Act*.

- C. An injunction enjoining the Defendants and all officers and men under the command of the Defendant Chief of the Defence Staff from precluding the selection of the individuals for active service or peace-keeping duties on the grounds that ethnic, racial or religious considerations could cause significant difficulties in any theatre of operations in which Canada is or may be involved.
- D. A mandatory injunction ordering the Defendants and all officers and men serving under the command of the Defendant Chief of the Defence Staff to allow all members of the Canadian Force, to be selected for any peace-keeping postings, duty, promotion, or other administrative movement without regard to the individuals ethnic, racial or religious background.
- E. For an Order pursuant to Paragraph 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, that:
- (i) CFAO 20/53 as amended be expressly expunged from the Queen's Regulations and Orders governing the Canadian forces;
  - (ii) the Defendant Chief of the Defence Staff be required by General Message and Administrative Order to inform and instruct the Department of National Defence and the Canadian Forces that the criteria of race, religion or ethnic origin are unconstitutional and unlawful when a member of the Canadian Forces is being considered for or deprived of any peace-keeping postings, promotion or selection for any administrative action in the Canadian Forces.

[2] The impugned policy, attached hereto as Schedule A, is entitled "Policy for the Employment of Canadian Forces Personnel on Peacekeeping Duty" (*Canadian Forces Administrative Orders* 20-53). In particular, paragraph 7 provides as follows:

7. Normally, only the qualification and medical requirements potentially will restrict those members who would be

refusait au demandeur les droits et libertés qui lui sont garantis par la Charte canadienne des droits et libertés, et illégal car il ne se conformait pas à la Déclaration canadienne des droits, à la *Loi sur le multiculturalisme canadien* et à la *Loi sur la citoyenneté*.

- C. Une injonction ordonnant aux défendeurs et à l'ensemble des officiers et des personnes sous le commandement du défendeur le chef d'état-major de la Défense de ne pas faire obstacle au choix de personnes pour le service actif ou pour des fonctions de maintien de la paix au motif que des considérations ethniques, raciales ou religieuses pourraient causer d'importantes difficultés dans tout théâtre d'opérations dans lequel le Canada est ou peut être impliqué.
- D. Une injonction péremptoire ordonnant aux défendeurs et à l'ensemble des officiers et des personnes servant sous le commandement du défendeur le chef d'état-major de la Défense de permettre que l'ensemble des membres des Forces canadiennes puissent être choisis pour toute affectation de maintien de la paix, toute fonction, toute promotion et pour toute autre affectation administrative sans égard à leur appartenance ethnique, raciale ou religieuse.
- E. Une ordonnance en vertu de l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* exigeant que:
- (i) l'OAFC 20/53, dans sa forme modifiée, soit expressément retranchée des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes;
  - (ii) le défendeur le chef d'état-major de la défense soit obligé, au moyen d'un message pour diffusion générale et d'un ordre administratif, d'informer le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes que les critères liés à la race, à la religion et à l'origine ethnique sont inconstitutionnels et illégaux lorsqu'un membre des Forces canadiennes est évalué ou refusé aux fins de toute affectation de maintien de la paix, de promotion ou de toute fonction administrative dans les Forces canadiennes.

[2] La politique contestée, qui est produite sous l'annexe A, s'intitule: «Politique sur l'affectation du personnel des Forces canadiennes à des fonctions de maintien de la paix» (*Ordonnances administratives des Forces canadiennes* 20-53). En particulier, l'article 7 prévoit:

7. Normalement, seules les exigences relatives aux compétences et à l'état de santé peuvent constituer un empêchement.

considered for selection for a peacekeeping operation. However, for some missions, cultural, religious or other sensitivities of the parties or host country may have to be respected for the mission to be accomplished safely and effectively. Therefore, for each peacekeeping mission, the Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS), in consultation with the Assistant Deputy Minister (Personnel), (ADM(Per)) and the Assistant Deputy Minister (Policy), (ADM(Pol)), will determine the exact nature of the sensitivities of the parties to the conflict and the host country, of whatever nature, and analyze the potential increase in danger to the mission or to the health or safety of individuals if those sensitivities are not respected.

[3] The facts leading to this litigation are as follows. The plaintiff, at a very young age, joined the Naval Reserve at the City of Toronto and, being relocated to the West Coast, pursued with a great deal of passion and enthusiasm his Armed Forces career and more particularly the Navy. He remained in constant physical and mental preparedness. Over the years, he pursued numerous courses in seamanship and navigation and even qualified as a deep sea diver. His duties with the Naval Reserve provided him with varying expertise to the point where he had even been entrusted with command of a vessel during summer manoeuvres. He also had experience in public relations for a department of the Government of British Columbia.

[4] On December 21, 1990, a message was sent from the Commander of Maritime Command requesting that all reserve units provide nominations to fill two positions: Executive Assistant to the Commander CFME and Sea Operations Watch Officer. The expressed qualifications for the nominees were that they be (a) qualified as Maritime seaman; (b) available as of February 25, 1991; and (c) medically fit. The reason for the pending replacement of the Executive Assistant was that it is customary and almost mandatory that service personnel, after having served a six-month term of duty, are relieved or rotated. Maritime Command Halifax had the responsibility of providing replacement personnel. It was aware that the current Executive Assistant posting was to terminate March 31, 1991 and this initiated the search and the telex of December 21, 1990. They realized that in order to

ment à la participation d'un militaire à une opération de maintien de la paix. Toutefois, pour que la mission puisse être menée à bien sans risque indus, il se peut, dans certains cas, qu'il faille respecter les particularités culturelles, religieuses et autres des factions opposées ou du pays où a lieu l'opération. Par conséquent, pour chaque mission de maintien de la paix, le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD), en consultation avec le Sous-ministre adjoint (Personnel) (SMA(Per)) et le Sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA(Pol)), déterminera la nature exacte des particularités des factions opposées ou du pays où se déroule l'opération et analysera le risque accru que pourrait présenter leur non-respect pour la mission ou la santé et la sécurité des participants.

[3] Les faits ayant mené au présent litige sont les suivants. À un très jeune âge, le demandeur s'est enrôlé dans la Réserve navale à Toronto et, après son transfert sur la côte ouest, a poursuivi avec beaucoup de passion et d'enthousiasme sa carrière dans les Forces armées et, plus particulièrement, dans la marine. Il est resté en état de préparation physique et mentale constante. Au fil des ans, il a suivi de nombreux cours de matelotage et de navigation, et il s'est même qualifié à titre de plongeur à grande profondeur. Ses fonctions à la Réserve navale lui ont permis d'acquérir un degré d'expertise suffisant pour qu'on lui confie le commandement d'un navire au cours de manoeuvres estivales. Il a aussi acquis de l'expérience en relations publiques auprès d'un ministère du gouvernement de la Colombie-Britannique.

[4] Le 21 décembre 1990, le commandant du commandement maritime a envoyé un message demandant que toutes les unités de réserve soumettent des candidatures pour occuper deux postes, soit ceux d'adjoint administratif du commandant FCMO et d'officier de surveillance pour les opérations en mer. Les qualifications exigées des candidats étaient qu'ils soient a) qualifiés comme matelot; b) disponibles à partir du 25 février 1991; c) physiquement aptes. Le motif justifiant le remplacement prévu de l'adjoint administratif résidait dans la coutume (qui a un caractère quasi obligatoire) de remplacer ou de muter le personnel administratif après un terme de six mois. Le commandement maritime de Halifax avait la responsabilité de fournir du personnel de remplacement. Il savait que l'affectation de l'adjoint administratif alors en poste devait prendre fin le 31 mars 1991, ce qui a

locate and train a qualified individual to fulfil this assignment, it was essential that the process be initiated some weeks beforehand. The process required a series of medical check-ups and inoculations and would also require a two- or three-week training period at Kingston, Ontario to prepare any candidate for the Middle East theatre. Following their assessment and confirmation by Reserve Command in Quebec City, it then became necessary for those two arms of the Naval Forces to direct National Defence Headquarters at Ottawa to prepare and issue the necessary C-contract. Without such a contract, a candidate could not expect to be covered for any incidental expenses he or she might incur as a result of leaving his or her civilian obligations and responsibilities.

[5] When the plaintiff became aware of the possibility of an appointment as Executive Assistant to Rear Admiral Summers, he pursued it with great enthusiasm and diligence. Within a very short period of time, he had met all the physical requirements and had subjected himself to the various inoculations that were required for someone being assigned to the Middle East. There is no doubt that he more than adequately fulfilled the requirements for the posting.

[6] Since Lieutenant Liebmann met all the qualifications for the position of Executive Assistant, his former Commanding Officer, Commander Cook, nominated him. On January 11, 1991, a nomination message was sent to the Commanding Officer Naval Reserve Division (CONRD) and Maritime Command. Thereafter, on January 21, 1991, Maritime Command forwarded the message to National Defence Headquarters supporting the nomination and recommending the plaintiff for the posting. At the same time, it was requested that NDHQ issue a C-contract effective February 25, 1991.

[7] On January 24, 1991, a message was sent to Maritime Command from CONRD concurring with

donné lieu à la recherche et au téléx du 21 décembre 1990. Les responsables se sont rendu compte qu'afin de repérer et d'entraîner une personne qualifiée pour remplir cette fonction, il était essentiel de débiter le processus un certain nombre de semaines à l'avance. Ce processus comportait un ensemble d'examen médicaux et de vaccinations ainsi qu'une période d'entraînement de deux à trois semaines à Kingston (Ontario) pour préparer le candidat au théâtre du Moyen-Orient. À la suite de leur évaluation et de la confirmation du commandement de la Réserve à Québec, il est alors devenu nécessaire que ces deux branches des Forces navales donnent instruction au quartier général de la Défense à Ottawa de préparer le contrat de type C requis. Sans un contrat de cette nature, un candidat n'avait pas droit à ce que les dépenses afférentes à l'abandon de ses fonctions civiles soient assumées.

[5] Lorsque le demandeur a été informé de la possibilité d'être nommé adjoint administratif du contre-amiral Summers, il y a mis beaucoup d'enthousiasme et de zèle. Cela ne lui a pris que très peu de temps pour satisfaire à l'ensemble des exigences d'aptitudes physiques et pour se soumettre aux diverses vaccinations requises pour une personne affectée au Moyen-Orient. Il n'y a aucun doute que le demandeur a fait plus que se conformer aux exigences inhérentes à l'affectation.

[6] Étant donné que le lieutenant Liebmann possédait toutes les qualifications requises pour le poste d'adjoint administratif, son ancien commandant, le commandant Cook, a présenté sa candidature. Le 11 janvier 1991, un message de mise en candidature a été envoyé au commandant de la division de la Réserve navale et au commandement maritime. Le 21 janvier 1991, ce dernier a transmis le message au quartier général de la Défense tout en appuyant la candidature du demandeur et en recommandant sa nomination pour l'affectation. Par la même occasion, il a demandé au QGDN de délivrer un contrat de type C entrant en vigueur le 25 février 1991.

[7] Le 24 janvier 1991, le CDRN (commandant de la division de la Réserve navale) a fait parvenir au

the plaintiff's nomination for posting as Executive Assistant. The plaintiff then received joining instructions from Lieutenant Carter, the Executive Officer of Discovery, and verbally received instructions to prepare to go to the Gulf. Lieutenant Liebmann kept Lieutenant Carter advised of his availability and that information was passed on to senior command.

[8] That same day, Lieutenant Carter received a telephone inquiry from Lieutenant-Commander Evans of Maritime Command Pacific concerning the plaintiff's religion. Lieutenant Carter made inquiries and then informed Lieutenant-Commander Evans that Lieutenant Liebmann's records indicated he was Jewish.

[9] Thereafter, Lieutenant Carter was allegedly advised by Lieutenant-Commander Gardham, Staff Officer, personnel, Maritime Command, that the plaintiff was not going to the Gulf because of concerns for his personal safety and ability to perform his duties in an Islamic country. Lieutenant Carter and the plaintiff both allege that the plaintiff was told the reason he was not going to the Gulf was because he was Jewish.

[10] After the plaintiff's religion was determined and he was told that he was not going to the Gulf, Maritime Command continued processing a Lieutenant John Nisbet, of Halifax, also an officer in the Naval Reserve, for the position of Executive Assistant. That processing had commenced in January of 1991 and continued until February 4, 1991, at which time Lieutenant Nisbet was told that he was going to the Gulf. The defendants however, allege that at some time in January of 1991, Rear Admiral Summers advised Commander Johnston that he had no intention of changing his Executive Assistant in any event. In fact, the Executive Assistant who was serving at that time, Lieutenant Gillis, remained in the position until Commander Summers was relieved of duty in June of 1991.

commandement maritime un message dans lequel il appuyait la nomination du demandeur pour l'affectation d'adjoint administratif. Le demandeur a alors reçu des instructions de ralliement de la part du lieutenant Carter, le commandant en second du Discovery, et on lui a dit de se préparer à aller dans le Golfe. Le lieutenant Liebmann a informé le lieutenant Carter de sa disponibilité et le renseignement a été transmis au Haut-Commandement.

[8] Le même jour, le lieutenant Carter a reçu un appel du capitaine Evans du commandement maritime du Pacifique, qui lui a demandé des renseignements concernant la religion du demandeur. Le lieutenant Carter a fait des vérifications et a ensuite informé le capitaine Evans que le dossier du lieutenant Liebmann indiquait qu'il était juif.

[9] Par la suite, il semble que le lieutenant Carter ait été avisé par le capitaine Gardham, officier d'état-major, personnel, commandement maritime, que le demandeur ne serait pas envoyé dans le Golfe en raison d'inquiétudes à l'égard de sa sécurité personnelle et de sa capacité à remplir ses fonctions dans un pays islamique. Le lieutenant Carter et le demandeur ont tous deux déclaré que ce dernier avait été informé que le fait qu'il était juif constituait la raison pour laquelle il ne serait pas envoyé dans le Golfe.

[10] Après que la religion du demandeur ait été établie et qu'on lui ait dit qu'il ne serait pas envoyé dans le Golfe, le commandement maritime a poursuivi son processus en analysant la candidature d'un certain lieutenant John Nisbet, d'Halifax, qui est aussi un officier de la Réserve navale, pour le poste d'adjoint administratif. Ce processus, qui avait débuté en janvier 1991, s'est poursuivi jusqu'au 4 février 1991, date à laquelle on a annoncé au lieutenant Nisbet qu'il serait envoyé dans le Golfe. Toutefois, les défendeurs ont prétendu qu'au cours du mois de janvier 1991, le contre-amiral Summers avait informé le commandant Johnston que, de toutes manières, il n'avait aucune intention de changer d'adjoint administratif. De fait, l'adjoint administratif de l'époque, le lieutenant Gillis, a conservé ce poste jusqu'à ce que le commandant Summers soit relevé de ses fonctions en juin 1991.



[11] The plaintiff maintains that the defendants violated his equality rights when they considered his declared religion as the factor in his non-selection for posting in the Middle East. He argues that the formulation, implementation and application of policy to the selection of personnel for peacekeeping duties which makes personal characteristics of race, gender, colour, religion and ethnic origin a criteria for selection or non-selection for duty, is a contravention of section 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]].

[12] The defendants do not contest that the plaintiff was selected by MARCOM as its replacement for Lieutenant Gillis. They maintain however, that the position never in fact came open and that there was therefore no position to which anyone could have been appointed for the duration of Commander Summers' stay in the Gulf. It is clear, they argue, that the plaintiff's religion, while a concern at the MARCOM staff level, was not a causative factor in the posting.

[13] Based on the evidence, I am satisfied that Lieutenant Liebmann qualified and was recommended for the position of Executive Assistant by both Maritime Command and Naval Reserve Headquarters and that, on January 21, 1991, both had instructed NDHQ to issue a C-contract effective February 25, 1991.

[14] I am also satisfied that the evidence does not support the defendants' contention that the plaintiff did not get the position because there was no position to fill and that MARCOM was so advised some time on or about January 21, 1991. On the contrary, what the evidence demonstrates is that the extension of the current Executive Assistant's term of duty only arose after it became apparent that the defendants did not want to send Lieutenant Liebmann because of his religion but were concerned over the implications of letting that truth be known. This concern arose, at least in part, because of the aspirations and inquiries

[11] Le demandeur a soutenu que les défendeurs l'ont privé de son droit à l'égalité lorsqu'ils ont considéré sa religion déclarée comme le facteur justifiant sa non-affectation au Moyen-Orient. Il a avancé que la formulation, la mise en œuvre et l'application de la politique sur le choix du personnel pour des fonctions de maintien de la paix, qui établit comme critère de sélection des caractéristiques personnelles comme la race, le sexe, la couleur, la religion et l'origine ethnique, contreviennent à l'article 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]].

[12] Les défendeurs n'ont pas nié que le demandeur avait été choisi par le COMMAR pour remplacer le lieutenant Gillis. Ils ont toutefois soutenu que le poste n'a jamais été disponible dans les faits et que personne n'aurait donc pu être nommé pendant la durée du séjour du commandant Summers dans le Golfe. Ils ont prétendu que, bien qu'il soit clair que la religion du demandeur ait été une source d'inquiétudes pour le personnel du COMMAR, elle n'avait pas été un facteur de causalité relativement à l'affectation.

[13] La preuve m'amène à conclure que le lieutenant Liebmann était qualifié et avait été recommandé pour le poste d'adjoint administratif par le commandement maritime et par le quartier général de la Réserve navale et que, le 21 janvier 1991, ceux-ci avaient donné instruction au QGDN de délivrer un contrat de type C entrant en vigueur le 25 février 1991.

[14] J'estime que la preuve ne corrobore pas la prétention des défendeurs selon laquelle le demandeur n'a pas obtenu le poste en raison du fait qu'il n'y en avait aucun à combler et que le COMMAR en avait été informé vers le 21 janvier 1991. La preuve démontre, au contraire, que la prolongation de la période d'affectation de l'adjoint administratif de l'époque est survenue seulement après qu'il soit devenu apparent que les défendeurs ne voulaient pas envoyer le lieutenant Liebmann en raison de sa religion mais qu'ils s'inquiétaient des conséquences de la vérité si elle était connue. Cette inquiétude s'est soulevée, au moins

of one Lieutenant Hanlin, a female Naval Reserve officer, who also sought the position of Executive Assistant to Commander Summers. When advised that it would be inappropriate to send a woman to the Middle East in that position, she then questioned Lieutenant-Commander Gardham why it was appropriate to send Lieutenant Liebmann who was Jewish. When the evidence is viewed in its entirety, it becomes quite clear that this was really the event that triggered the inquiries into and subsequent concerns over the plaintiff's religion.

[15] Furthermore, the fact that the defendants continued processing Lieutenant Nisbet for the position and advised him as late as February 4, 1991 that he would be going to the Middle East, negates their contention that the decision not to replace the current Executive Assistant was made during the third week of January 1991. Indeed, Lieutenant Nisbet, a lawyer by profession, was the only witness who appeared before me who had notes recording pertinent events and the dates on which they occurred. Even the three people directly involved in the selection process for the position of Executive Assistant had no records or files of any kind, in spite of the plaintiff's stated intention of filing a grievance. For obvious reasons, I find Lieutenant Nisbet's testimony to be the most persuasive and trustworthy of any of the witnesses who were involved in the selection process. I would add that I totally disregard the testimony of Commander Burke who stated that he was told that Lieutenant Liebmann was "demonstrably Jewish". That information could only have come from Lieutenant Hanlin whose testimony did not support this unwarranted inference on Commander Burke's part.

[16] In summary therefore, the evidence clearly supports the plaintiff's allegation that he was not selected for the position of Executive Assistant because of his religion.

[17] I turn now to the impugned policy CFAO 20-53 and the unwritten policy upon which it was based, and

en partie, en raison des aspirations et des demandes de renseignement d'un certain lieutenant Hanlin, une femme officier de la Réserve navale qui désirait aussi obtenir le poste d'adjoint administratif du commandant Summers. Lorsqu'on lui a dit qu'il serait inapproprié d'envoyer une femme au Moyen-Orient dans ce rôle, elle a alors demandé au capitaine Gardham pourquoi il était approprié d'envoyer le lieutenant Liebmann qui était juif. Lorsque l'on regarde l'ensemble de la preuve, il ressort assez clairement qu'en réalité, c'est cet événement qui a provoqué les vérifications et les inquiétudes subséquentes concernant la religion du demandeur.

[15] De plus, le fait que les défendeurs aient continué leur processus, qu'ils aient analysé la candidature du lieutenant Nisbet pour le poste et qu'ils l'aient informé aussi tard que le 4 février 1991 qu'il serait envoyé au Moyen-Orient, réfute leur prétention selon laquelle la décision de ne pas remplacer l'adjoint administratif de l'époque avait été prise pendant la troisième semaine de janvier 1991. D'ailleurs, le lieutenant Nisbet, qui est avocat de profession, fut le seul témoin à avoir des notes sur les événements pertinents et les dates auxquelles ils se sont produits. Même les trois personnes directement impliquées dans le processus de sélection pour le poste d'adjoint administratif ne disposaient d'aucun dossier de quelque nature que ce soit malgré l'intention déclarée du demandeur de déposer un grief. Pour des raisons évidentes, j'estime que le témoignage du lieutenant Nisbet a été plus convaincant et digne de confiance que celui de tous les autres témoins impliqués dans le processus de sélection. J'ajouterais que je ne tiens pas compte du témoignage du commandant Burke, qui a déclaré qu'on lui avait dit que le lieutenant Liebmann était [TRADUCTION] «ostensiblement juif». Ce renseignement n'a pu provenir que du lieutenant Hanlin dont le témoignage n'appuyait pas cette inférence injustifiée de la part du commandant Burke.

[16] Bref, la preuve corrobore donc clairement l'allégation du demandeur qu'il n'a pas été choisi pour le poste d'adjoint administratif en raison de sa religion.

[17] J'aborde maintenant la politique contestée OAFC 20-53 et la politique non écrite sur laquelle elle

which was in effect at the material time. The order in question sets out the policy for the employment of Canadian Forces personnel on peacekeeping duty. At the outset, it states that [paragraph 5] “all members qualified to perform peacekeeping duties will be eligible to do so unless an exclusion or limitation can be justified.” Paragraph 6 then sets out the factors which are to be taken into account “[i]n determining whether the participation of a particular member in a specific peacekeeping operation is in keeping with the stated policy.” One of these factors is the cultural, religious or other sensitivities of the parties to the conflict and the host country.

[18] The reason for these considerations are discussed in the report of Dr. Mats Berdal, Research Fellow and Research Co-ordinator, Centre for International Studies, Oxford University, which was submitted into evidence at trial. Dr. Berdal makes the following observation at pages 17 and 18 of his report:

It [paragraph 6(c) of CFAO 20-53] seeks to ensure that the integrity, security and effectiveness of any peacekeeping force that is deployed is protected to the greatest extent possible. By allowing for the “sensitivities of the parties” to be taken into account in determining participation in peacekeeping, CFAO 20-53 6(1) seeks to guard against an inadvertent erosion of impartiality and the perception of impartiality, and a consequent weakening of force security. That this is the motivation behind the order seems to me to be reinforced by the fact that the sensitivities of the parties are expressly only to be considered when the failure to respect them “creates a real risk that the mission will not be carried out successfully or that the danger to the health and safety of the individuals will be increased to a level greater than that already inherent in the nature of the mission”. The factors to be considered in determining whether the “sensitivities of the parties” are likely to “affect a member’s participation in a peacekeeping operation” are elaborated upon in the amended version of CFAO 20-53, approved in March 1998. These factors make it quite clear that the motivation behind the policy is to minimise the risk to the lives of peacekeepers and to ensure that the mission is effectively carried out.

. . . the need to preserve the impartiality and the perception of impartiality in a peacekeeping operation—properly

a été fondée et qui était en vigueur à l’époque pertinente. L’ordonnance en question énonce la politique sur l’affectation du personnel des Forces canadiennes à des fonctions de maintien de la paix. Au départ, elle prévoit que «tous les militaires qui possèdent les compétences voulues pour remplir des fonctions de maintien de la paix aient la possibilité de le faire, à moins d’une exclusion ou d’une restriction». L’article 6 énonce alors les facteurs devant être pris en considération «[p]our déterminer si la participation d’un militaire particulier à une opération donnée de maintien de la paix est en conformité avec la politique énoncée ci-dessus». L’un de ces facteurs est les particularités culturelles, religieuses ou autres des factions au conflit et du pays où se déroule l’opération.

[18] Les motifs au soutien de ces considérations sont abordés dans le rapport présenté à l’audition et rédigé par le M. Mats Berdal, chercheur universitaire et coordonnateur de recherche au Centre des études internationales de l’université Oxford. M. Berdal a fait les remarques suivantes aux pages 17 et 18 de son rapport:

[TRADUCTION] Il [l’alinéa 6c) de l’OAF 20-53] vise à assurer que l’intégrité, la sécurité et l’efficacité de toute force de maintien de la paix soient maintenues dans toute la mesure du possible. En permettant que les «particularités des factions» soient prises en considérations dans la décision relative à la participation au maintien de la paix, le paragraphe 6(1) de l’OAF 20-53 vise à éviter l’érosion involontaire de l’impartialité et de l’apparence d’impartialité, et, en conséquence, l’affaiblissement de la sécurité de la force. Cette conclusion relativement aux raisons justifiant l’ordonnance me semble appuyée par le fait que les particularités des factions doivent expressément être prises en considération seulement lorsque leur non-respect «pourrait compromettre la mission ou accroître les risques pour la santé et la sécurité des personnes qui participent à la mission à un niveau de danger plus grand que ce qui est propre à celle-ci». Les facteurs devant être pris en considération dans la décision relative à la question de savoir si les «particularités des factions» sont susceptibles d’avoir une «incidence sur la participation d’un militaire à une opération de maintien de la paix» sont énumérés dans la version modifiée de l’OAF 20-53, qui a été approuvée en mars 1998. Ces facteurs démontrent clairement que la politique vise à réduire les risques de perte de vie chez les casques bleus et à assurer le succès de la mission.

[. . .] le besoin de préserver l’impartialité et l’apparence d’impartialité lors d’une opération de maintien de la paix—

understood as a consent-based activity, involving a wide range of tasks and activities but not designed to impose a solution by coercive means—is a legitimate one. Indeed, from an operational point of view, measures aimed at preventing the erosion of impartiality are to be positively welcomed. This is because the key to operational effectiveness lies in the quality of the troops deployed, specifically their ability to carry out tasks in a professional and impartial manner. This, in turn, requires awareness of and sensitivity to the interests, perceptions and attitudes of the parties on the ground. [Emphasis added.]

[19] There was other evidence before this Court which also demonstrated that the purpose of the impugned policy includes ensuring the operational effectiveness and security of peacekeeping operations. The underlying premise of the order, supported by evidence presented at trial, is that the failure to respect the cultural, religious or other sensitivities of parties to conflicts and host countries may threaten the effectiveness of peacekeeping operations, as well as increase the dangers for members of those operations. For example, Colonel (Ret'd) Farris testified that he would not have been able to deploy members of Vietnamese descent in Khmer Rouge controlled areas of Cambodia during the peacekeeping operation in that country for fear of the safety of those members. Accordingly, any distinctions drawn by paragraph 6(c) of CFAO 20-53 based upon the cultural, religious or other characteristics of members are relevant to the underlying premise of the policy, which is successful peacekeeping missions without endangering the lives of those involved.

[20] In addition, the effect or impact of the distinctions drawn by paragraph 6(c) does not suggest that those distinctions are based on stereotypical applications of presumed group or personal characteristics. For example, the evidence demonstrates that since its promulgation, CFAO 20-53 has not been applied so as to prevent any members of the Canadian Forces from being posted to peacekeeping operations. Rather the policy has been applied on a case-by-case basis to potential sensitivities identified in theatres of operations, and not to screen classes of members based

considérée à juste titre comme une activité consensuelle comportant un grand nombre de tâches et de fonctions, mais non conçue pour imposer une solution par la force—est légitime. D'ailleurs, d'un point de vue opérationnel, les mesures visant à prévenir l'érosion de l'impartialité doivent être favorablement accueillies. En effet, le secret de l'efficacité opérationnelle réside dans la qualité des troupes déployées et particulièrement dans leur capacité d'exécuter des tâches de façon professionnelle et impartiale. En contrepartie, cela requiert une prise de conscience et une sensibilité relativement aux intérêts, aux perceptions et aux attitudes des factions sur le terrain. [Non souligné dans l'original.]

[19] D'autres éléments de preuve présentés à la Cour ont aussi démontré que l'un des buts de la politique contestée est d'assurer l'efficacité opérationnelle et la sécurité des opérations de maintien de la paix. La preuve présentée à l'audience indique que l'ordonnance est fondée sur le fait que l'omission de respecter les particularités culturelles, religieuses et autres des factions aux conflits et des pays où se déroulent les opérations est susceptible de nuire à l'efficacité des opérations de maintien de la paix et d'accroître les risques encourus par les militaires qui y participent. Par exemple, le colonel à la retraite Farris a témoigné qu'il n'aurait pas pu déployer des militaires de descendance vietnamienne dans les zones contrôlées par les Khmers Rouges au Cambodge lors de l'opération de maintien de la paix dans ce pays en raison de craintes pour leur sécurité. En conséquence, toute distinction établie par l'alinéa 6c) de l'O AFC 20-53 à l'égard des particularités culturelles, religieuses ou autres des militaires est pertinente pour le fondement de la politique, qui vise le succès des missions de maintien de la paix ainsi que la protection de la vie de ceux qui y participent.

[20] De plus, les effets ou les conséquences des distinctions établies par l'alinéa 6c) n'indiquent pas que celles-ci soient fondées sur des applications stéréotypées de présumées caractéristiques de groupe ou personnelles. Par exemple, la preuve démontre que depuis son entrée en vigueur, l'O AFC 20-53 n'a pas été appliquée de façon à empêcher un membre des Forces canadiennes d'être affecté à des opérations de maintien de la paix. La politique a plutôt été appliquée selon chaque cas à des particularités potentielles repérées dans des théâtres d'opérations, et non pas

upon stereotypical views of groups to which they belong. There has not, in other words, been any “blanket prohibition” imposed as a result of the policy in question.

[21] In my view, the distinctions made under paragraph 6(c) of CFAO 20-53 are not discriminatory in the sense that they result in a denial of the right to equality based upon personal characteristics or the stereotypical application of presumed group or personal characteristics. In that sense, they cannot be seen to constitute a violation of subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

[22] However, it is also clear that policies of this nature must be intelligently drafted and judiciously interpreted in order to protect the rights of individuals and to assist the Canadian Forces to accomplish their mission. They must be formulated and applied with caution and objectivity. Here, the impugned policy as been poorly drafted. Terms such as “cultural” and “religion” should perhaps be replaced with more appropriate and general terms, such as “background” and “circumstance”. The policy should also state that it applies to peacekeeping missions and should provide a definition of the term “peacekeeping”. Finally, policy statements should make it clear if and when they are replacing and/or revoking an already existing policy so as to avoid confusion and improper application of the policy.

[23] Although the policy in question may be valid, the fact remains that it should not have been applied to this plaintiff since Commander Summers, and accordingly his Executive Assistant, were not involved in a peacekeeping mission. When Iraq invaded Kuwait on August 2, 1990, the United Nations condemned the invasion and called for Iraq’s withdrawal. In a series of resolutions of the United Nations Security Council, the U.N. put in place an international embargo as a means of forcing Iraq to withdraw its forces. The Security Council authorized the use of enforcement action pursuant to Chapter VII of the *Charter of the*

pour évaluer des catégories de militaires à la lumière d’opinions stéréotypées sur les groupes auxquels ils appartiennent. En d’autres termes, aucune «interdiction générale» n’a été imposée en raison de la politique en question.

[21] Je suis d’avis que les distinctions établies en vertu de l’alinéa 6c) de l’OAF 20-53 ne sont pas discriminatoires, en ce qu’elles ne résultent pas en une privation du droit à l’égalité en raison de caractéristiques personnelles ou de l’application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe. Dans ce sens, elles ne peuvent être interprétées comme constituant une contravention au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

[22] Cependant, il est également clair que des politiques de cette nature doivent être rédigées de façon intelligente et interprétées de façon judicieuse afin de protéger les droits des personnes et d’aider les Forces canadiennes à accomplir leur mission. Elles doivent être formulées et appliquées avec prudence et objectivité. En l’espèce, la politique contestée a été mal rédigée. Des termes comme «culturel» et «religion» devraient peut-être se voir remplacés par des termes plus appropriés et généraux comme «contexte» et «circonstance». La politique devrait aussi énoncer qu’elle s’applique aux missions de maintien de la paix et définir les termes «maintien de la paix». Enfin, les déclarations de principe devraient indiquer clairement qu’elles remplacent et/ou révoquent une politique déjà existante, lorsque c’est le cas, de manière à éviter la confusion et l’application inopportune de la politique.

[23] Bien que la politique en cause soit valide, le fait demeure qu’elle n’aurait pas dû être appliquée au demandeur étant donné que le commandant Summers et, en conséquence, son adjoint administratif ne participaient pas à une mission de maintien de la paix. Lorsque l’Iraq a envahi le Koweït le 2 août 1990, les Nations-Unies ont condamné l’invasion et exigé le retrait de l’Iraq. Au moyen d’un ensemble de résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies, ces dernières ont mis en place un embargo international afin de forcer l’Iraq à retirer ses forces. Le Conseil de sécurité a autorisé l’utilisation d’actions coercitives en

*United Nations* [[1945] Can. T.S. No. 7].

[24] The Government of Canada decided to commit a Canadian contingent to the international forces assembling in the Persian Gulf to enforce the blockade of Iraq. Canada's contribution comprised an air element, being a squadron of F-18 fighter aircraft to be based in Qatar, and a naval element, consisting of three Canadian vessels, the *Athabaskan*, the *Terra Nova* and the *Protecteur*. Then Commodore K. J. Summers, the Chief of Staff, Operations at Maritime Command in Halifax, Nova Scotia, and Commander of the Canadian Fleet, was tasked to command the Canadian Fleet sent to the Persian Gulf. He was subsequently appointed Commander, Canadian Forces Middle East.

[25] The Gulf War, as it became known, was not a peacekeeping operation and there was no basis therefore for the defendants to apply CFAO 20-53, or any other similar unwritten policy concerning peacekeeping, to Lieutenant Liebmann in his quest for the position of Executive Assistant to Commander Summers.

[26] There is nevertheless, no basis on which I can allow the plaintiff's claim and it must be dismissed. However, I am satisfied that Lieutenant Liebmann did have legitimate grievances with respect to the manner in which the defendants conducted themselves in the selection process. There will therefore be no order as to costs.

vertu du chapitre VII de la *Charte des Nations-Unies* [[1945] R.T. Can. n° 7].

[24] Le gouvernement du Canada a décidé d'envoyer un contingent canadien se joindre aux forces internationales qui se rassemblaient dans le Golfe persique pour mettre à exécution le blocus contre l'Iraq. La contribution du Canada consistait en un élément aérien, soit une escadrille de chasseurs F-18 basée au Qatar, et en un élément naval comprenant trois navires canadiens, soit l'*Athabaskan*, le *Terra Nova* et le *Protecteur*. Le commodore (à l'époque) K. J. Summers, chef d'état-major, opérations, au commandement maritime à Halifax (Nouvelle-Écosse) et commandant de la flotte canadienne, s'est vu confier le commandement de la flotte canadienne envoyée au Golfe persique. Il a ensuite été nommé commandant des Forces canadiennes au Moyen-Orient.

[25] La guerre du Golfe, comme elle a été appelée, n'était pas une opération de maintien de la paix et les défendeurs ne pouvaient donc s'appuyer sur aucun fondement pour appliquer l'O AFC 20-53 ou toute autre politique non écrite similaire sur le maintien de la paix au lieutenant Liebmann, qui s'efforçait d'obtenir le poste d'adjoint administratif du commandant Summers.

[26] Il n'existe néanmoins aucun fondement sur lequel je peux m'appuyer pour accueillir la demande, de sorte qu'elle doit être rejetée. Cependant, je suis d'avis que le lieutenant Liebmann avait des griefs légitimes à l'égard de la façon dont les défendeurs se sont comportés lors du processus de sélection. Aucune ordonnance ne sera donc rendue relativement aux dépens.

**SCHEDULE A****POLICY FOR THE EMPLOYMENT OF  
CANADIAN FORCES PERSONNEL ON  
PEACEKEEPING DUTY****PURPOSE**

1. This order prescribes the policy applicable to the employment of members of the Regular Force and Reserve Forces on peacekeeping duties.

**GENERAL**

2. Peacekeeping is one way in which Canada contributes to international peace and security, and to attenuating the human suffering engendered by such conflicts. In basic terms, peacekeeping is a tangible reflection of Canada's commitment to making the world a more secure and better place to live. It is also a serious, dangerous and potentially life-threatening undertaking.

3. Given the nature of peacekeeping, it is quite possible that the Canadian Forces (CF) will be tasked by the Government of Canada to serve as peacekeepers in areas where human rights are not guaranteed or where cultural traditions differ significantly from those of the Western World. The CF is called upon to perform peacekeeping duties because of its ability to respect, while not necessarily sharing, the cultural, religious and other sensitivities of the countries in which it serves. This respect is a fundamental requirement for the success of a peacekeeping effort and a necessity for the safety of the members of peacekeeping units.

4. Where Canadian law on equality conflicts with the customs or culture of a host country, the CF is committed to respect the equality rights of its members while remaining sensitive to the host culture.

**POLICY**

5. It is the policy of the CF that all members qualified to perform peacekeeping duties will be eligible to do so unless an exclusion or limitation can be justified as a reasonable limit under section 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or established under section 5 of the *Canadian Human Rights Act*.

**FACTORS TO BE CONSIDERED**

6. In determining whether the participation of a particular member in a specific peacekeeping operation is in keeping

**ANNEXE A****POLITIQUE SUR L'AFFECTATION DU  
PERSONNEL DES FORCES CANADIENNES  
À DES FONCTIONS DE MAINTIEN  
DE LA PAIX****OBJET**

1. La présente ordonnance énonce la politique sur l'affectation de militaires de la force régulière et de la force de réserve à des fonctions de maintien de la paix.

**GÉNÉRALITÉS**

2. Le maintien de la paix permet au Canada de contribuer à la paix et à la sécurité internationales et d'apaiser la souffrance humaine qu'entraînent les conflits. En d'autres mots, il s'agit de la manifestation concrète de l'engagement du Canada à rendre le monde plus sûr et à y améliorer les conditions de vie. Le maintien de la paix s'accompagne par contre de risques et peut constituer un danger pour la vie de ceux qui y participent.

3. Il peut très bien arriver que le gouvernement du Canada confie aux Forces canadiennes (FC) la tâche d'assurer le maintien de la paix dans des régions où les droits de la personne ne sont pas garantis ou encore, à des endroits où les traditions culturelles diffèrent considérablement de celles du monde occidental. Parce que, sans nécessairement les appuyer, elles savent respecter les particularités culturelles, religieuses et autres des pays où elles sont déployées, les FC sont sollicitées pour y assurer le maintien de la paix. Ce respect est essentiel au succès de tout effort de maintien de la paix et nécessaire à la sécurité des membres des unités qui y participent.

4. Aux endroits où les lois du Canada sur l'égalité se heurtent aux coutumes ou à la culture d'un pays où se déroulent des activités de maintien de la paix, les FC se font un devoir de respecter les droits à l'égalité de leurs militaires tout en étant sensibilisées à la culture de ce pays.

**POLITIQUE**

5. Les FC ont pour politique de faire en sorte que tous les militaires qui possèdent les compétences voulues pour remplir des fonctions de maintien de la paix aient la possibilité de le faire, à moins d'une exclusion ou d'une restriction jugée raisonnable aux termes de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

**FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION**

6. Pour déterminer si la participation d'un militaire particulier à une opération donnée de maintien de la paix est en

with the stated policy, the following factors are to be taken into account:

- a. the qualifications of the member;
- b. the medical condition of the member in relation to the conditions under which the member may have to serve during the peacekeeping operation;
- c. the cultural, religious or other sensitivities of the parties to the conflict and the host country, but only to the extent that failure to respect those sensitivities creates a real risk that the mission will not be carried out successfully or that the danger to the health and safety of the individuals will be increased to a level greater than that already inherent in the nature of the mission. In determining whether these sensitivities exist, and whether they should affect a member's participation in a peacekeeping operation, the following factors must be considered:
  - (i) the laws, customs or mores of the parties to the conflict and the host country which may indicate a particular sensitivity,
  - (ii) the nature of the conflict where the peacekeeping force will be deployed (for example, is the conflict between ethnic or religious factions and is ethnicity or religion a factor in the conflict),
  - (iii) the nature of the mission the peacekeeping force will be conducting (for example, is the mission one where there will be direct interface between the peacekeeping force and the warring factions or host nation),
  - (iv) the nature of the duties individual members will be called upon to perform (for example, will the individual member have direct interface with the parties to the conflict), and
  - (v) whether reasonable alternatives to exclusion from participation in the peacekeeping force can be found (for example, can the risk be sufficiently reduced by realignment of members' duties without impairing members' or units' effectiveness);
- d. previous employment in sensitive or classified areas with organizations of the Government of Canada or allied forces.

7. Normally, only the qualification and medical requirements potentially will restrict those members who would be considered for selection for a peacekeeping operation. However, for some missions, cultural, religious or other sensitivities of the parties or host country may have to be respected for the mission to be accomplished safely and effectively. Therefore, for each peacekeeping mission, the Deputy Chief of the Defence staff (DCDS), in consultation with the Assistant Deputy Minister (Personnel), (ADM (Per)) and the Assistant Deputy Minister (Policy) (ADM

conformité avec la politique énoncée ci-dessus, les facteurs suivants doivent être pris en considération:

- a. les compétences du militaire;
- b. l'état de santé du militaire, compte tenu des conditions dans lesquelles il pourrait être appelé à servir pendant l'opération de maintien de la paix;
- c. les particularités culturelles, religieuses et autres des factions opposées et du pays où se déroule l'opération, mais ce, seulement dans la mesure où le non-respect de ces particularités pourrait compromettre la mission ou accroître les risques pour la santé et la sécurité des personnes qui participent à la mission à un niveau de danger plus grand que ce qui est propre à celle-ci. Dans le but de déterminer la présence de telles particularités et leur incidence sur la participation d'un militaire à une opération de maintien de la paix, il faut considérer les facteurs suivant:
  - (i) les lois, les us ou coutumes des factions opposées et du pays où se déroule le conflit qui pourraient indiquer une sensibilité particulière,
  - (ii) la nature du conflit dans la région où la force de maintien de la paix sera déployée (par exemple, est-ce que le conflit oppose deux factions ethniques ou religieuses, et le facteur ethnique ou religieux en est un élément déterminant?),
  - (iii) la nature de la mission de la force de maintien de la paix (par exemple, est-ce qu'au cours de la mission, la force de maintien de la paix et les autres factions ou le pays en question auront des rapports direct?),
  - (iv) la nature des tâches particulières que le militaire aura à assumer (par exemple, est-ce que le militaire aura des rapports directs avec les factions opposées?),
  - (v) tout autre facteur raisonnable qui constitue un empêchement à la participation d'un militaire à une opération de maintien de la paix (par exemple, est-ce que les risques peuvent être facilement réduits par une re-distribution des tâches sans que l'efficacité de l'unité ou des autres militaires en soit diminuée?);
- d. l'emploi antérieur dans des secteurs délicats ou classifiés au sein d'organismes du gouvernement du Canada ou de forces alliées.

7. Normalement, seules les exigences relatives aux compétences et à l'état de santé peuvent constituer un empêchement à la participation d'un militaire à une opération de maintien de la paix. Toutefois, pour que la mission puisse être menée à bien sans risques indus, il se peut, dans certains cas, qu'il faille respecter les particularités culturelles, religieuses et autres des factions opposées ou du pays où a lieu l'opération. Par conséquent pour chaque mission de maintien de la paix, le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD), en consultation avec le Sous-ministre adjoint



(Pol)), will determine the exact nature of the sensitivities of the parties to the conflict and the host country, of whatever nature, and analyse the potential increase in danger to the mission or to the health or safety of individuals if those sensitivities are not respected.

8. The requirement for restrictions to be imposed for a particular mission is in no way a reflection on the member or members who are restricted. If any member of the CF is restricted from participating in a particular peacekeeping operation due to a requirement to respect the sensitivities of the parties or the host country, the restrictions shall not create a disadvantage for career purposes when the member is compared with those who did proceed on the peacekeeping mission. It must be emphasized clearly that the fact that a member is restricted from participating in one particular peacekeeping operation does not mean that the member is precluded from participation in other peacekeeping operations. A member who is denied participation in a specific peacekeeping operation as a result of this policy may request to be considered for a future peacekeeping operation for which the member is qualified. When the next peacekeeping operation for which the member is suitably qualified is to be undertaken, the member making such a request shall be considered for participation, even if the member normally would not have been considered.

## RESPONSIBILITIES

9. The DCDS, as Group Principal responsible for peacekeeping operations, shall be responsible for determining, by all practicable means (including the position put forward by the peacekeeping force commander) if specific personnel restrictions are essential for newly mounted missions. The determination shall be made in consultation with ADM (Pol) and ADM (Per). The DCDS shall also be responsible for providing pertinent information to ADM (Per). ADM (Per) will retain information concerning personnel restrictions on a central file for monitoring purposes, as outlined in paragraph 11.

10. The DCDS will monitor peacekeeping missions to determine if the requirements for restrictions have changed over the life of the mission. If there is a change in the requirements for restrictions, they shall be modified to ensure that only the minimum restrictions necessary are maintained.

11. ADM (Per) shall establish and maintain a review mechanism to ensure that restrictions on individual members outlined in paragraph 8 are minimized and monitored and that any members who are restricted are treated fairly and equitably.

(Personnel) (SMA (Per)) et le Sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA (Pol)), déterminera la nature exacte des particularités des factions opposées ou du pays où se déroule l'opération et analysera le risque accru que pourrait présenter leur non-respect pour la mission ou la santé et la sécurité des participants.

8. Les restrictions imposées dans le cas d'une mission particulière ne doivent avoir aucune incidence négative sur les militaires qui en font l'objet. Si un militaire ne peut participer à une opération particulière de maintien de la paix parce que les particularités culturelles et autres des factions opposées ou du pays où se déroule l'opération doivent être respectées, les restrictions ne doivent pas le désavantager sur le plan de la carrière lorsqu'on le compare aux militaires qui ont participé à la mission. Il convient de souligner que, lorsqu'on empêche un militaire de participer à une opération de maintien de la paix, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il ne pourra participer à aucune autre opération de maintien de la paix. Le militaire qui ne peut pas participer à une opération donnée de maintien de la paix par suite de la présente politique peut demander à prendre part à une opération de maintien de la paix pour laquelle il possède les compétences voulues. Sa candidature doit alors être prise en considération, même si on ne le ferait pas normalement.

## RESPONSABILITÉS

9. En tant que chef de groupe responsable des opérations de maintien de la paix, le SCEMD est chargé de déterminer, par tous les moyens possibles (y compris en tenant compte de la position avancée par le commandant de la force de maintien de la paix), si des restrictions particulières touchant le personnel sont essentielles dans le cas des nouvelles missions. Il doit prendre sa décision en consultation avec le SMA (Pol) et le SMA (Per). Le SCEMD doit également fournir les renseignements pertinents au SMA (Per). Le SMA (Per) doit conserver les renseignements sur les restrictions touchant le personnel dans un dossier central aux fins de contrôle, comme l'indique le paragraphe 11 ci-après.

10. Le SCEMD doit se tenir au fait des missions de maintien de la paix afin de déterminer si les restrictions imposées ont changé au cours de la mission. S'il devient nécessaire de les modifier, seul le minimum de restrictions voulu doit être maintenu.

11. Le SMA (Per) doit établir un procédé de vérification pour s'assurer que le minimum de restrictions dont il est question au paragraphe 8 est imposé à des militaires particuliers et pour surveiller la situation à cet égard. Ce procédé servira également à veiller à ce que les militaires faisant l'objet de restrictions soient traités équitablement.

12. ADM (Pol) is to be advised of particular instances in which it is deemed necessary to impose restrictions to respect the sensitivities of the parties or the host country.

(C)

1605-20-53 (D PK Pol)

Issued 1998-03-31

**INDEX**

Peacekeeping

12. Le SMA (Pol) doit être informé des cas particuliers où il est jugé nécessaire d'imposer des restrictions pour que les particularités culturelles et autres des factions opposées ou du pays où se déroule l'opération soient respectées.

(C)

1605-20-53 (D Pol MP)

Publiée le 1998-03-31

**INDEX**

Maintien de la paix