

A-252-06  
2007 FCA 247

A-252-06  
2007 CAF 247

**Eliyahu Yoshua Veffe** (*Appellant*) (*Applicant*)

**Eliyahu Yoshua Veffe** (*appelant*) (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of Foreign Affairs** (*Respondent*)  
(*Respondent*)

**Le ministre des Affaires étrangères** (*intimé*)  
(*défendeur*)

and

et

**Canadians for Jerusalem** (*Intervener*)

**Canadiens pour Jérusalem** (*intervenante*)

*INDEXED AS: VEFFER v. CANADA (MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS) (F.C.A.)*

*RÉPERTORIÉ : VEFFER c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES) (C.A.F.)*

Federal Court of Appeal, Richard C.J., Linden and Ryer JJ.A.—Winnipeg, May 8; Ottawa, June 25, 2007.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Linden et Ryer, J.C.A.—Winnipeg, 8 mai; Ottawa, 25 juin 2007.

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — “Freedom of Religion” — Appeal from Federal Court’s dismissal of judicial review of Minister of Foreign Affairs’ refusal to inscribe “Jerusalem, Israel” on appellant’s Canadian passport as place of birth on basis appellant’s rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter) not breached — Appellant, Jewish Canadian citizen, born in Jerusalem in 1987 — Issued Canadian passport wherein “Jerusalem” alone indicated as place of birth in accordance with special Passport Canada policy prohibiting Canadian citizens born in Jerusalem after May 14, 1948 from indicating country of birth on passport — Freedom of religion under Charter, s. 2(a) encompassing right to entertain, practice, teach, declare openly chosen religious beliefs — Criteria to determine whether s. 2(a) rights infringed — Passport Canada policy not threatening, inhibiting or constraining applicant’s ability to believe Jerusalem capital of Israel; to declare belief openly, publicly; to teach, disseminate that belief — Appeal dismissed.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — « Liberté de religion » — Appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du refus du ministre des Affaires étrangères de faire inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans le passeport canadien de l’appelant au motif qu’il n’y avait pas eu atteinte aux droits de l’appelant garantis par la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) — L’appelant, un citoyen canadien juif, est né à Jérusalem en 1987 — Il a obtenu un passeport canadien dans lequel le lieu de naissance inscrit était « Jérusalem » seule conformément à une politique spéciale de Passeport Canada qui interdit aux citoyens canadiens nés à Jérusalem après le 14 mai 1948 d’indiquer un pays de naissance dans leur passeport — La liberté de religion prévue à l’art. 2a) de la Charte englobe le droit de choisir ses croyances religieuses, ainsi que celui de mettre en pratique ou d’enseigner ces croyances et de les professer ouvertement — Critères servant à établir s’il y a eu atteinte aux droits garantis par l’art. 2a) — La politique de Passeport Canada ne menace, n’entrave ou ne limite aucunement la capacité de l’appelant de croire que Jérusalem est la capitale d’Israël, de professer cette croyance ouvertement et publiquement, ainsi que de l’enseigner et de la propager — Appel rejeté.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Appeal from Federal Court’s dismissal of judicial review of Minister of Foreign Affairs’ refusal to inscribe “Jerusalem, Israel” on appellant’s Canadian passport as place of birth on basis appellant’s rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter) not breached — Appellant not denied*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l’égalité — Appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du refus du ministre des Affaires étrangères de faire inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans le passeport canadien de l’appelant au motif qu’il n’y avait pas eu atteinte aux droits*

*“equal benefit of the law” since appellant issued passport, passport identifying appellant as Canadian citizen, no evidence absence of country name beside “Jerusalem” hindering appellant’s ability to travel — Application of three-step analysis set out in Law v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) — Applicant not discriminated against.*

*International Law — Appeal from Federal Court’s dismissal of judicial review of Minister of Foreign Affairs’ refusal to inscribe “Jerusalem, Israel” on appellant’s Canadian passport as place of birth on basis appellant’s rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms (Charter) not breached — Passport Canada policy reflecting status of Jerusalem under international law, considering highly sensitive situation among persons born therein, political delicacy surrounding that conflict at international level.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the Minister of Foreign Affairs’ refusal to inscribe “Jerusalem, Israel” on the appellant’s Canadian passport as his place of birth on the basis that the appellant’s rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the Charter) were not breached. The appellant is a Jewish Canadian citizen born in Jerusalem in 1987. His passport application form indicated that “Jerusalem, Israel” was his place of birth. However, he was issued a Canadian passport which indicated “Jerusalem” alone as his place of birth in accordance with a special Passport Canada policy that prohibits Canadian citizens born in Jerusalem after May 14, 1948 from indicating, as other citizens are permitted to do, a country of birth on their passport. Thus, the place of birth must either be omitted or be inscribed as “Jerusalem” alone and in full with no country code following. In 1976, Passport Canada instituted a new policy “designed to eliminate any political connotations from passports” since the previous practice of accepting as a country of birth the country shown by the applicant allowed applicants to insist that their place of birth be shown on their Canadian passport in “other than internationally recognized form.” The new policy created a list of correct designations of countries of birth for use by Passport Canada staff examining passport applications. Under the current policy, the inclusion of an applicant’s place of birth on his or her Canadian passport is optional. An applicant may choose to have both the city and country name appear on the passport, only the city or country name or to have that information omitted altogether. The place of birth is “a feature to assist in identifying the bearer of the passport.” The Minister refused to amend the passport to include Israel as the

*de l’appellant garantis par la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) — L’appellant n’a pas été privé du « même bénéfice de la loi » puisqu’il a obtenu un passeport qui l’identifie en tant que citoyen canadien et il n’y a aucune preuve que l’absence d’un nom de pays à côté de « Jérusalem » l’a empêché de voyager — Application de l’analyse en trois étapes énoncée dans l’arrêt Law c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) — L’appellant n’a pas été victime de discrimination.*

*Droit international — Appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du refus du ministre des Affaires étrangères de faire inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans le passeport canadien de l’appellant au motif qu’il n’y avait pas eu atteinte aux droits de l’appellant garantis par la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) — La politique de Passeport Canada reflète le statut de Jérusalem en droit international et elle tient compte de la situation fort délicate des personnes nées dans ce territoire ainsi que du caractère politiquement délicat qui entoure ce conflit sur le plan international.*

Il s’agissait d’un appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire du refus du ministre des Affaires étrangères de faire inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans le passeport canadien de l’appellant au motif qu’il n’y avait pas eu atteinte aux droits de l’appellant garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte). L’appellant est un citoyen canadien juif né à Jérusalem en 1987. Sur le formulaire de demande de passeport, il a indiqué que son lieu de naissance était « Jérusalem (Israël) ». Cependant, l’appellant a reçu un passeport canadien dans lequel le lieu de naissance inscrit était « Jérusalem » seule conformément à une politique spéciale de Passeport Canada qui interdit aux citoyens canadiens nés à Jérusalem après le 14 mai 1948 d’indiquer, comme les autres citoyens sont autorisés à le faire, un pays de naissance dans leur passeport. Ainsi, le lieu de naissance doit être soit omis, soit inscrit sous la mention « Jérusalem » sans plus, non suivie du code de pays. En 1976, Passeport Canada a institué une nouvelle politique « conçue pour exclure tout message politique dans des passeports » parce que la pratique antérieure d’accepter comme pays de naissance celui qu’indiquait le requérant permettait à ce dernier d’insister pour que l’on inscrive son lieu de naissance dans son passeport canadien « sous une forme autre que celle qui est reconnue sur le plan international ». La nouvelle politique a créé une liste de désignations correctes des pays de naissance à l’intention des employés de Passeport Canada qui examinent les demandes de passeport. Selon la politique actuelle, la mention du lieu de naissance du requérant dans son passeport est facultative. Il peut décider de faire inscrire à la fois le nom de la ville et du pays, uniquement le nom de la ville ou celui

applicant's country of birth, based on the policy, and the applicant sought judicial review of that decision. On judicial review, the Federal Court held that the applicant's rights under the Charter paragraph 2(a) (freedom of religion) and section 15 (equality rights) had not been violated, that the passport policy was "neither coercion nor a constraint" and that the appellant's interest affected was minimal since he was still able to travel without any restriction. The issues were whether there was any breach of the applicant's rights under the Charter, paragraph 2(a) or subsection 15(1).

*Held*, the appeal should be dismissed.

(1) Freedom of religion under the Charter encompasses the right to entertain the religious beliefs that a person chooses and the right to practice or teach those beliefs and declare them openly. It is characterized by the absence of coercion, constraint, or other interference, either directly or indirectly, with an individual's "profoundly personal beliefs." In determining whether there has been an infringement of a claimant's rights under paragraph 2(a) of the Charter, an individual must show that (1) the person has a practice or belief, having a nexus with religion, which calls for a particular line of conduct; and (2) the person is sincere in his or her belief. The religious belief that the applicant argued was interfered with is that Jerusalem is the capital of Israel. Although the appellant's sincerity in his religious belief and his credibility were not an issue in the appeal, there was not enough of an interference with the exercise of the applicant's rights so as to constitute an infringement of his freedom of religion under paragraph 2(a) of the Charter. The Passport Canada policy in no way threatens, inhibits or constrains the appellant's ability to believe that Jerusalem is the capital of Israel, to declare this belief openly and publicly and to teach and disseminate that belief. The policy neither interferes with his religious identity nor imposes an expression of religious identity that is not true to the appellant. Any effect on the appellant's freedom of religion right is negligible and not prohibited by the Charter, which requires the imposition of a burden that is substantial in order to apply.

(2) The appellant argued that he had been denied "equal benefit of the law" on the basis of his Jewish identity (an enumerated ground) and his place of birth (an analogous ground). The guarantee of "equal benefit of the law" under subsection 15(1) of the Charter is a relatively new creation and is a broader, more comprehensive equality guarantee than that

de ce pays, ou sinon d'omettre entièrement cette information. Le lieu de naissance est « un des éléments d'information qui aident à identifier le [titulaire du passeport] ». Le ministre a refusé de modifier le passeport afin d'y mentionner Israël comme pays de naissance de l'appelant sur le fondement de la politique et l'appelant a sollicité le contrôle judiciaire de cette décision. Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a statué qu'il n'y avait pas eu atteinte aux droits de l'appelant garantis par l'alinéa 2a) (liberté de religion) et l'article 15 (droits à l'égalité) de la Charte, que la politique des passeports n'était « ni un élément de coercition ni un élément de contrainte » et que la nature du droit touché de l'appelant était minime, car il lui était toujours possible de voyager sans aucune restriction. Les questions à trancher étaient celles de savoir s'il y avait eu atteinte aux droits de l'appelant garantis par l'alinéa 2a) ou le paragraphe 15(1) de la Charte.

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

1) La liberté de religion prévue dans la Charte englobe le droit de choisir ses croyances religieuses, ainsi que celui de mettre en pratique ou d'enseigner ces croyances et de les professer ouvertement. Elle est caractérisée par l'absence de coercition, de contrainte ou d'entrave, directe ou indirecte, à l'égard des « croyances intimes profondes » des personnes. Pour décider si le demandeur a subi une atteinte aux droits garantis par l'alinéa 2a) de la Charte, il doit démontrer 1) qu'il possède une pratique ou une croyance qui est liée à la religion et requiert une conduite particulière; et 2) que sa croyance est sincère. La croyance religieuse à l'égard de laquelle il y aurait atteinte selon l'appelant est le fait que Jérusalem est la capitale d'Israël. Même si la sincérité de la croyance religieuse de l'appelant et la crédibilité de ce dernier n'étaient pas en cause dans l'appel, l'entrave à l'exercice de ses droits n'était pas suffisante pour constituer une atteinte à sa liberté de religion au sens de l'alinéa 2a) de la Charte. La politique de Passeport Canada ne menace, n'entrave ou ne limite aucunement la capacité de l'appelant de croire que Jérusalem est la capitale d'Israël, de professer cette croyance ouvertement et publiquement, ainsi que de l'enseigner et de la propager. On ne saurait dire que cette politique nuit à son identité religieuse, ou impose une expression d'identité religieuse qui n'est pas véridique dans le cas de l'appelant. L'effet sur le droit à la liberté de religion de l'appelant est négligeable et ce n'est pas contraire à la Charte, qui prévoit l'imposition d'un fardeau considérable.

2) L'appelant a soutenu qu'on l'a privé du « même bénéfice de la loi » sur le fondement de son identité juive (un motif énuméré) et de son lieu de naissance (un motif analogue). La garantie du « même bénéfice de la loi » en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte est une création relativement nouvelle et il s'agit d'une garantie d'égalité plus large et plus

provided in the *Canadian Bill of Rights*, paragraph 1(b). An analysis of other fundamental freedoms of the Charter indicates that subsection 15(1) of the Charter refers to benefits which objectively have some meaningful consequence to the individuals affected. The appellant did not meet the threshold requirement that he was denied a “benefit of the law”. The purpose of a passport is to identify an individual as a Canadian citizen and to facilitate travel to other countries. The appellant was issued a passport, the passport identifies him as a Canadian citizen and there was no evidence that the absence of a country name beside “Jerusalem” hindered his ability to travel in any way.

Even assuming the appellant had been denied a “benefit”, the appellant was not discriminated against within the meaning of subsection 15(1) of the Charter. The passport policy did not deny the appellant’s fundamental human dignity. Applying the three-step analysis set out in *Law v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, (1) the comparator group was all Canadian citizens born outside of Jerusalem. The Passport Canada policy does impose differential treatment on the basis of place of birth between the appellant and other Canadian citizens, either in purpose and effect, but it could not be held on the record that there is additional differential treatment between Jewish and non-Jewish Canadians born in Jerusalem after May 14, 1948. (2) The parties agreed that the “place of birth” was the analogous ground to those enumerated in subsection 15(1) of the Charter. (3) Whether the differential treatment created by the Passport Canada policy is discriminatory was approached from an objective perspective, taking into account the particular traits and circumstances of the claimant. Applying the four contextual factors set out in *Law*, the appellant was not discriminated against in that his human dignity had not been invaded. There was no evidence that the appellant, or persons with similar traits suffer or have historically suffered disadvantage merely on account of place of birth. There was also a correspondence between the Passport Canada policy and the special circumstances pertaining to Jerusalem and the Canadian citizens born there. The Passport Canada policy not only reflects the status of Jerusalem under international law, it considers the highly sensitive situation among the persons born in that territory. Finally, the appellant’s interest affected was minimal since the absence of a country of birth printed on a passport had no impact on his ability to travel or to be recognized as a Canadian citizen.

complète que celle qui était prévue à l’alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Il appert de l’analyse d’autres libertés que le paragraphe 15(1) de la Charte s’entend des bénéfices qui, objectivement, ont une incidence importante sur les personnes touchées. L’appellant n’a pas rempli la condition minimale selon laquelle on l’a privé du « bénéfice de la loi ». Le passeport a pour objet d’identifier le titulaire comme citoyen canadien et de faciliter ses déplacements vers d’autres pays. L’appellant a obtenu un passeport, ce passeport l’identifie en tant que citoyen canadien et il n’y a aucune preuve que l’absence d’un nom de pays à côté de « Jérusalem » l’a empêché de quelque manière de voyager.

Même dans l’hypothèse où l’appellant s’est vu priver d’un « bénéfice », il n’a pas été victime de discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. La politique des passeports n’a pas privé l’appellant de sa dignité humaine fondamentale. Il ressort de l’application de l’analyse en trois étapes énoncée dans l’arrêt *Law c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* que 1) tous les citoyens canadiens nés à l’extérieur de Jérusalem constituaient le groupe de comparaison. La politique de Passeport Canada a effectivement pour objet ou pour effet d’imposer une différence de traitement entre l’appellant et les autres citoyens canadiens relativement à leur lieu de naissance, mais il était impossible de déclarer au vu du dossier qu’il y avait une différence de traitement supplémentaire entre les citoyens canadiens juifs et non juifs qui sont nés à Jérusalem après le 14 mai 1948; 2) les parties ont convenu que « le lieu de naissance » était un motif analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte; 3) la question de savoir si la différence de traitement que crée la politique de Passeport Canada est de nature discriminatoire a été abordée sous un angle objectif, en tenant compte des caractéristiques et des circonstances particulières du demandeur. L’application des quatre facteurs contextuels énoncés dans l’arrêt *Law* montre que l’appellant n’a pas été victime de discrimination, en ce sens qu’il n’y a pas eu d’atteinte à sa dignité humaine. Rien dans la preuve n’indiquait que l’appellant, où les personnes ayant des caractéristiques analogues, souffrent présentement ou historiquement d’un désavantage simplement à cause de leur lieu de naissance. En outre, il y avait un rapport entre la politique de Passeport Canada et les circonstances spéciales concernant Jérusalem, et les citoyens canadiens nés dans ce lieu. Non seulement la politique de Passeport Canada reflète-t-elle le statut de Jérusalem en droit international, elle tient compte aussi de la situation fort délicate des personnes nées dans ce territoire. Enfin, la nature du droit touché de l’appellant n’était que minime, le fait que le pays de naissance n’est pas indiqué dans son passeport n’ayant aucune incidence sur sa capacité de voyager ou sur le fait d’être pleinement reconnu en tant que citoyen canadien.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C., 1985, Appendix III, s. 1(b).  
*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(1).  
*Canadian Passport Order*, SI/81-86, ss. 2, 3.  
*Convention on the Rights of the Child*, November 20, 1989, [1992] Can. T.S. No. 3, Art. 8(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 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; *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; *Syndicat Northcrest v. Amselem*, [2004] 2 S.C.R. 551; (2004), 241 D.L.R. (4th) 1; 121 C.R.R. (2d) 189; 323 N.R. 59; 28 R.P.R. (4th) 1; 2004 SCC 47; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; (1999), 170 D.L.R. (4th) 1; 43 C.C.E.L. (2d) 49; 236 N.R. 1; *Gosselin v. Quebec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429; (2002), 221 D.L.R. (4th) 257; 100 C.R.R. (2d) 1; 298 N.R. 1; 2002 SCC 84; *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, [2004] 3 S.C.R. 657; (2004), 245 D.L.R. (4th) 1; [2005] 2 W.W.R. 189; 206 B.C.A.C. 1; 34 B.C.L.R. (4th) 24; 124 C.R.R. (2d) 135; 327 N.R. 1; 2004 SCC 78; *Hodge v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, [2004] 3 S.C.R. 357; (2004), 244 D.L.R. (4th) 257; 125 C.C.C. (2d) 48; 326 N.R. 201; 2004 SCC 65; *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1.

## CONSIDERED:

*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; *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.).

## REFERRED TO:

*B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315; (1994), 122 D.L.R. (4th) 1; 26

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 2a), 7, 15(1).  
*Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] R.T. Can. n° 3, art. 8(1).  
*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III, art. 1b).  
*Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86, art. 2, 3.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551; 2004 CSC 47; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429; 2002 CSC 84; *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2004] 3 R.C.S. 657; 2004 CSC 78; *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [2004] 3 R.C.S. 357; 2004 CSC 65; *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215; 199 D.L.R. (4th) 228; 147 O.A.C. 141 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315; *Multani c. Commission scolaire*

C.R.R. (2d) 202; 176 N.R. 161; 78 O.A.C. 1; 9 R.F.L. (4th) 157; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois*, [2006] 1 S.C.R. 256; (2006), 264 D.L.R. (4th) 577; 38 Admin. L.R. (4th) 159; 137 C.R.R. (2d) 326; 345 N.R. 201; 2006 SCC 6; *R. v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2007 ABCA 160; *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229; (1990), 76 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 17,004; 2 C.R.R. (2d) 1; 118 N.R. 1; 45 Q.A.C. 1; *Bliss v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 183; (1978), 92 D.L.R. (3d) 417; [1978] 6 W.W.R. 711; 78 CLLC 14,175; 23 N.R. 527; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 141 B.C.A.C. 161; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 791; (2005), 254 D.L.R. (4th) 577; 130 C.R.R. (2d) 99; 335 N.R. 25; 2005 SCC 35; *Trociuk v. British Columbia (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 835; (2003), 226 D.L.R. (4th) 1; [2003] 7 W.W.R. 391; 14 B.C.L.R. (4th) 12; 183 B.C.A.C. 1; 107 C.R.R. (2d) 277; 304 N.R. 201; 36 R.F.L. (5th) 429; 2003 SCC 34.

*Marguerite-Bourgeois*, [2006] 1 R.C.S. 256; 2006 CSC 6; *R. v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2007 ABCA 160; *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229; *Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791; 2005 CSC 35; *Trociuk c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 835; 2003 CSC 34.

## AUTHORS CITED

United Nations. General Assembly. *Future Government of Palestine*, GA Res./181(II), November 29, 1947.

APPEAL from a Federal Court decision ((2006), 269 D.L.R. (4th) 552; 141 C.R.R. (2d) 189; 2006 FC 540) dismissing the appellant's judicial review application of the Minister of Foreign Affairs' refusal to inscribe "Jerusalem, Israel" on the appellant's Canadian passport as his place of birth. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*David Matas* for appellant.  
*Sharlene Telles-Langdon* and *Omar Siddiqui* for respondent.  
*James Kafieh* for intervener.

## SOLICITORS OF RECORD:

*David Matas*, Winnipeg, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.  
*James Kafieh*, Almonte, Ontario, for intervener.

## DOCTRINE CITÉE

Nations Unies. Assemblée générale. *Gouvernement futur de la Palestine*, Rés. AG/181(II), 29 novembre 1947.

APPEL de la décision (2006 CF 540) par laquelle la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant à l'encontre du refus du ministre des Affaires étrangères de faire inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans le passeport canadien de l'appelant. Appel rejeté.

## ONT COMPARU :

*David Matas* pour l'appelant.  
*Sharlene Telles-Langdon* et *Omar Siddiqui* pour l'intimé.  
*James Kafieh* pour l'intervenante.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*David Matas*, Winnipeg, pour l'appelant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.  
*James Kafieh*, Almonte (Ontario) pour l'intervenante.

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

THE COURT:

## INTRODUCTION

[1] This appeal concerns the constitutionality of a Passport Canada policy which prohibits Canadian citizens born in Jerusalem from indicating, as other citizens are permitted to do, a country of birth on their passport. The issue is whether that policy infringes paragraph 2(a) or subsection 15(1) 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]] (the Charter), and if so, whether the infringement is justified under section 1 of the Charter.

[2] The appellant, Mr. Eliyahu Yoshua Veffler, is a Jewish Canadian citizen born in Jerusalem, who requested that the Minister of Foreign Affairs (the Minister) inscribe on his Canadian passport “Jerusalem, Israel” as his place of birth. The Minister refused that request, and instead issued Mr. Veffler a Canadian passport which indicated “Jerusalem” alone and in full as his place of birth. Mr. Veffler sought judicial review of the Minister’s decision in the Federal Court on the basis that the Passport Canada policy violated his Charter rights. His application was dismissed in a judgment dated May 1, 2006 (reported as (2006), 269 D.L.R. (4th) 552 (F.C.)). This is an appeal of that judgment.

[3] For the reasons that follow, we are of the view that the appeal must be dismissed.

## BACKGROUND

### Legal Status of Jerusalem

[4] It is undisputed that Jerusalem has immense historic and religious significance to Jews, Muslims, and Christians throughout the world. It is perhaps because of this that the legal status of Jerusalem remains today a hotly contested issue. For the purposes of this appeal, it

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

LA COUR :

## INTRODUCTION

[1] Le présent appel concerne la constitutionnalité de la politique de Passeport Canada qui interdit aux citoyens canadiens nés à Jérusalem d’indiquer, comme les autres citoyens sont autorisés à le faire, un pays de naissance dans leur passeport. La question en litige est la suivante : cette politique porte-t-elle atteinte à l’alinéa 2a) ou au paragraphe 15(1) 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)? Dans l’affirmative, cette atteinte est-elle justifiée au sens de l’article premier de la Charte?

[2] L’appelant, M. Eliyahu Yoshua Veffler, est un citoyen canadien juif né à Jérusalem, qui a demandé que le ministre des Affaires étrangères (le ministre) fasse inscrire « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance dans son passeport canadien. Le ministre a refusé cette demande et a plutôt délivré à M. Veffler un passeport canadien indiquant seulement « Jérusalem » comme lieu de naissance. M. Veffler a sollicité le contrôle judiciaire de la décision du Ministre devant la Cour fédérale au motif que la politique de Passeport Canada violait les droits que lui garantit la Charte. Sa demande a été rejetée dans le jugement daté du 1<sup>er</sup> mai 2006 : 2006 CF 540. Il a interjeté appel de ce jugement.

[3] Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’avis que l’appel doit être rejeté.

## CONTEXTE

### Le statut juridique de Jérusalem

[4] Nul ne conteste que Jérusalem revêt une importance historique et religieuse énorme pour les juifs, les musulmans et les chrétiens du monde entier, et c’est peut-être à cause de cela que le statut juridique de cette ville demeure aujourd’hui matière à vive

is sufficient to say that the United Nations takes the position, and has done so since the adoption of Resolution 181 in 1947 [*Future Government of Palestine*, GA Res./181(II)], that Jerusalem is not lawfully within the territory of any state. In other words, according to the United Nations, it is a territory without a sovereign. (The details of how and why the United Nations adopted this position are set out in the reasons for the judgment under appeal and need not be repeated here.)

[5] Consistent with the United Nations' position, Canada does not recognize *de jure* that any part of Jerusalem is a part of the territory of the state of Israel, even though Israel has controlled the western portion of Jerusalem since the early 1950s, and the eastern portion of Jerusalem since the war of 1967. Canada does, however, maintain a diplomatic practice of acknowledging Israel's *de facto* control of the western portion of Jerusalem but not the eastern portion (see affidavit of Michael D. Bell, sworn March 22, 2005, at paragraph 26).

#### Passport Canada Policy Regarding Place of Birth

[6] A passport is an official Canadian document that shows the identity and nationality of a person for the purpose of facilitating travel by that person outside Canada. Every Canadian passport is in a form prescribed by the Minister, issued in the name of the Minister on behalf of the Crown, and at all times remains the property of the Crown (see *Canadian Passport Order*, SI/81-86, sections 2 and 3).

[7] Passport Canada (formerly known as the Passport Office) is a section of the Department of Foreign Affairs which has been charged by the Minister with the issuing, refusing, revoking, withholding, recovery and use of Canadian passports. In carrying out its mandate, Passport Canada has adopted several guidelines, practices and policies respecting the issuance of passports. This appeal concerns Passport Canada's policy on how to signify an applicant's place of birth in

controverse. Aux fins du présent appel, il suffit de dire que les Nations Unies sont d'avis, et ce depuis l'adoption de la résolution n° 181 en 1947 [*Gouvernement futur de la Palestine*, Rés. AG/181(II)], que Jérusalem ne se situe pas légalement dans le territoire d'un État quelconque. En d'autres termes, selon les Nations Unies, il s'agit d'un territoire non souverain. (Les détails relatifs à la façon dont les Nations Unies ont adopté cette position, et pourquoi, sont exposés dans les motifs du jugement visé par le présent appel, et il n'est pas nécessaire de les rappeler ici.)

[5] Conformément à la position des Nations Unies, juridiquement, le Canada ne reconnaît pas qu'une partie quelconque de Jérusalem fait partie du territoire de l'État d'Israël, même si Israël contrôle la partie ouest de Jérusalem depuis le début des années 1950, et la partie est de cette ville depuis la guerre de 1967. Cependant, la pratique diplomatique du Canada consiste à reconnaître le contrôle de fait qu'exerce Israël sur la partie ouest de Jérusalem, mais non sur la partie est (voir l'affidavit de Michael D. Bell, en date du 22 mars 2005, au paragraphe 26).

#### La politique de Passeport Canada concernant le lieu de naissance

[6] Un passeport est un document officiel canadien qui établit l'identité et la nationalité du titulaire afin de faciliter ses déplacements hors du Canada. Chaque passeport canadien est délivré selon la forme que prescrit le ministre, il est délivré au nom du ministre agissant au nom de la Couronne et il demeure en tout temps la propriété de cette dernière (voir le *Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86, aux articles 2 et 3).

[7] Passeport Canada (l'ancien Bureau des passeports) est une section du ministère des Affaires étrangères qui est chargée par le ministre de la délivrance, du refus, de la révocation, de la retenue et de l'utilisation des passeports canadiens. Pour l'exécution de sa mission, Passeport Canada a adopté plusieurs lignes directrices, pratiques et politiques concernant la délivrance des passeports. Le présent appel a trait à la politique qu'applique Passeport Canada au sujet de la manière



his or her Canadian passport.

[8] Prior to 1976, it was Passport Canada's practice to accept as a country of birth the country shown by the applicant. This practice was changed, it was explained, because "some people were for seemingly political reasons" insisting that their place of birth be shown on their Canadian passport in "other than internationally recognized form." A new policy was instituted in 1976, which was "designed to eliminate any political connotations from passports" (see affidavit of Nicholas Charles Wise, sworn March 24, 2005, at paragraph 11). The policy created a list of correct designations of countries of birth for use by staff of Passport Canada examining passport applications. An External Affairs memorandum, dated April 29, 1976, suggests that the country of birth policy was intended to respond to "rather vociferous elements in the Croatian nationalist group which object to Croatia not being shown in their passports as their country of birth."

[9] The current Passport Canada policy is as follows. The inclusion of an applicant's place of birth on his or her Canadian passport is optional. An applicant may choose to have both the city and country name appear, only the city or country name, or may choose to omit that information altogether. Where an applicant's place of birth is "a territory, the sovereignty over which has not been finally settled under international law or that is not recognized by the Canadian government, it will be inscribed as requested by the applicant" (at least in so far as the applicant's chosen country is on Passport Canada's list of correct designations of countries). The applicant's chosen place of birth is "neither an official recognition by the Canadian government of any country nor support by the Canadian government of either faction where the [place of birth] indicated is a territory the sovereignty over which has not been finally settled under international law" (see Passport Canada Policy, Cl. 420 "Place of Birth").

d'indiquer le lieu de naissance du demandeur dans son passeport canadien.

[8] Avant 1976, Passeport Canada avait pour pratique d'accepter comme pays de naissance celui qu'indiquait le requérant. Cette pratique a été modifiée, a-t-on expliqué, parce que [TRADUCTION] « certaines personnes, pour des raisons censément politiques » insistaient pour que l'on inscrive leur lieu de naissance dans leur passeport canadien [TRADUCTION] « sous une forme autre que celle qui est reconnue sur le plan international ». La nouvelle politique a été instituée en 1976; celle-ci a été [TRADUCTION] « conçue pour exclure tout message politique dans des passeports » (voir l'affidavit de Nicholas Charles Wise en date du 24 mars 2005, au paragraphe 11). Aux termes de cette politique, il a été créé une liste de désignations correctes des pays de naissance à l'intention des employés de Passeport Canada qui examinaient les demandes de passeport. Selon une note de service des Affaires étrangères datée du 29 avril 1976, la politique relative au pays de naissance visait à répondre à [TRADUCTION] « des éléments plutôt bruyants des milieux nationalistes croates qui s'opposent à ce que l'on n'indique pas la Croatie comme leur pays de naissance dans leur passeport ».

[9] La politique actuelle de Passeport Canada est la suivante. La mention du lieu de naissance du requérant dans son passeport est facultative. Il peut décider de faire inscrire à la fois le nom de la ville et du pays, uniquement le nom de la ville ou celui du pays, ou sinon d'omettre entièrement cette information. Si le lieu de naissance du requérant est « un territoire sur lequel la souveraineté n'est pas encore reconnue en droit international ou par le gouvernement du Canada, on inscrit le nom demandé par le requérant » (du moins, dans la mesure où le pays qu'il choisit se trouve dans la liste des désignations correctes de pays que Passeport Canada a établie). Le lieu de naissance que choisit le requérant « ne constitue, de la part du gouvernement du Canada, ni une reconnaissance officielle d'un pays ni un appui à quelque faction que ce soit lorsque la souveraineté sur le territoire mentionné n'est pas encore reconnue en droit international » (voir la politique de Passeport Canada, au chapitre 420, « Lieu de naissance »).

[10] The Passport Canada policy explains that the place of birth is “a feature to assist in identifying the bearer of the passport and, for the majority of travelers, may prevent further questioning at entry or exit points.” An applicant who omits his or her place of birth is required to sign a statement titled “Request for a Canadian Passport without Place of Birth” and is advised to contact the representatives of the countries to be visited in order to determine if difficulties will be encountered in entering those countries without having that information disclosed in the passport.

[11] A special policy exists as regards persons born in Jerusalem: “[d]ue to the present political situation, Jerusalem must stand alone.” In other words, where an applicant was born in Jerusalem, the place of birth must either be omitted, or be inscribed as “Jerusalem” alone and in full with no country code following. An exception is provided where the applicant was born in Jerusalem before May 14, 1948, as Jerusalem was until then contained within the United Kingdom-mandated territory known as “Palestine.” In that circumstance, Palestine may be written in place of Jerusalem on the Canadian Passport where requested by the applicant (see JWS Bulletin No. 1, issued January 2002).

[12] Following the publicity surrounding Mr. Veffers’ filing of this application for judicial review, Passport Canada conducted a search of all valid Canadian passports indicating Jerusalem as the place of birth. It learned, surprisingly, that 146 passports contained errors in the place of birth inscription. Of those, 2 passports expired almost immediately, 131 passports had “Jerusalem, ISR” inscribed as the place of birth, and 15 passports had “Jerusalem, JOR” inscribed as the place of birth. A recall notice has been issued in respect of these Canadian passports and changes have been made to the passport issuing computer system to prevent similar future errors.

#### FACTS

[13] With this in mind, we turn to the facts of this appeal. Mr. Veffers, now 19 years of age, was born in a

[10] La politique de Passeport Canada explique que le lieu de naissance est « un des éléments d’information qui aident à identifier [le titulaire du passeport]. Pour la majorité des voyageurs, [cela] évite des questions supplémentaires aux points d’entrée et de sortie ». Le requérant qui souhaite ne pas indiquer son lieu de naissance est tenu de signer la déclaration intitulée « Demande de passeport canadien sans lieu de naissance », et on l’informe d’entrer en contact avec les représentants des pays où il entend se rendre afin de vérifier si l’omission du lieu de naissance dans son passeport lui causera des difficultés.

[11] Il existe une politique spéciale au sujet de personnes nées à Jérusalem : « [c]ompte tenu de la situation politique actuelle, Jérusalem doit être mise seule ». Autrement dit, si le requérant est né à Jérusalem, le lieu de naissance doit être soit omis, soit inscrit sous la mention « Jérusalem » sans plus, non suivie du code de pays. Une exception est prévue pour les cas où le requérant est né à Jérusalem avant le 14 mai 1948, car jusqu’alors Jérusalem faisait partie du territoire sous mandat du Royaume-Uni connu sous le nom de « Palestine ». Dans ce cas, le mot « Palestine » peut être inscrit à la place de Jérusalem dans le passeport canadien si le requérant en fait la demande (voir le bulletin n° 1 du JWS, émis en janvier 2002).

[12] En raison du retentissement du dépôt, par M. Veffers, de la présente demande de contrôle judiciaire, Passeport Canada a effectué une recherche de tous les passeports canadiens valides dans lesquels Jérusalem est indiquée comme lieu de naissance. Fait surprenant, il a appris que 146 passeports contenaient une erreur dans la mention du lieu de naissance. Deux de ces passeports étaient presque échus, 131 comportaient comme lieu de naissance « Jérusalem, ISR » et 15 portaient la mention « Jérusalem, JOR ». Un avis de rappel a été lancé au sujet de ces passeports canadiens et des modifications ont été apportées au système informatique de délivrance des passeports afin d’éviter à l’avenir la commission d’erreurs semblables.

#### LES FAITS

[13] Cela établi, voyons les faits du présent appel. M. Veffers, aujourd’hui âgé de 19 ans, est né le 12 décembre

hospital located in the western portion of Jerusalem on December 12, 1987. He eventually became a Canadian citizen, his Commemoration of Canadian Citizenship having been issued to him while he was living in Jerusalem (the certificate bears no date of issuance). Mr. Veffler currently resides in Toronto, Ontario.

[14] Mr. Veffler applied for a Canadian passport at the Canadian Embassy in Tel Aviv, Israel. He indicated on the application form that his place of birth was “Jerusalem, Israel,” but, according to the policy, was issued a Canadian passport on June 25, 2004, which identified his place of birth as “Jerusalem” alone without any specific country designation, as he had sought.

[15] As a result, Mr. Veffler’s former counsel wrote a letter to the Department of Foreign Affairs asking that Mr. Veffler’s passport be amended to include Israel as his country of birth. The Minister refused that request in a letter dated December 21, 2004, citing the Passport Canada policy respecting Jerusalem as the reason for doing so. On January 26, 2005, Mr. Veffler filed an application with the Federal Court to have that decision judicially reviewed.

[16] Prior to the hearing, a non-profit corporation called “Canadians for Jerusalem” applied to the Federal Court, seeking to be interveners in the proceedings. On August 29, 2005, the Canadians for Jerusalem were granted leave to intervene as a named party in the proceedings to assist the Court by making submissions regarding the historical significance of Jerusalem to various groups, and addressing international law issues in connection with the status of Jerusalem. This order was endorsed by the Federal Court of Appeal on August 9, 2006.

#### FEDERAL COURT DECISION

[17] In a judgment dated May 1, 2006, the applications Judge dismissed Mr. Veffler’s judicial review application. He held that there was no breach of

1987 dans un hôpital situé dans la partie Ouest de Jérusalem. Il a en fin de compte acquis la citoyenneté canadienne, car son certificat commémoratif de citoyenneté canadienne lui a été délivré à l’époque où il vivait à Jérusalem (le certificat ne comporte aucune date de délivrance). À l’heure actuelle, M. Veffler vit à Toronto (Ontario).

[14] M. Veffler a demandé un passeport canadien à l’ambassade du Canada à Tel Aviv (Israël). Sur le formulaire de demande, il a indiqué que son lieu de naissance était « Jérusalem (Israël) »; toutefois, conformément à la politique en vigueur, il a reçu le 25 juin 2004 un passeport canadien dans lequel le lieu de naissance inscrit était « Jérusalem » seule, sans aucune mention de pays précise, contrairement à ce qu’il avait demandé.

[15] Dans une lettre adressée au ministère des Affaires étrangères, l’ancien avocat de M. Veffler a donc demandé que le passeport de son client soit modifié afin d’y mentionner Israël comme pays de naissance. Le ministre a refusé d’accéder à cette demande dans la lettre datée du 21 décembre 2004, citant comme motif la politique de Passeport Canada concernant Jérusalem. Le 26 janvier 2005, M. Veffler a présenté devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

[16] Avant l’audition de la demande, une société à but non lucratif appelée « Canadiens pour Jérusalem », qui souhaitait intervenir dans l’instance, a présenté une demande en ce sens à la Cour fédérale. Le 29 août 2005, Canadiens pour Jérusalem a obtenu l’autorisation d’intervenir en qualité de partie désignée dans l’instance afin d’aider la Cour en présentant des observations sur l’importance historique de Jérusalem pour divers groupes et sur les questions de droit international soulevées par le statut de Jérusalem. Cet ordonnance a été entérinée par la Cour d’appel fédérale le 9 août 2006.

#### LA DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[17] Dans le jugement daté du 1<sup>er</sup> mai 2006, le juge de première instance a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Veffler. Il a dit qu’il n’y avait pas eu

Mr. Veffer's rights respecting freedom of religion under paragraph 2(a) of the Charter because Mr. Veffer's passport in no way restricts his right to sincerely believe that Jerusalem is the capital of Israel, to declare this belief openly, and to personally teach and disseminate that belief (paragraph 23). He explained that the passport policy is "neither coercion nor a constraint" (paragraph 24). In addition, the applications Judge held that Mr. Veffer has no right under paragraph 2(a) of the Charter to compel the Minister to reflect his belief in the passport, which is property of the government and which is intended to be communication between governments (paragraph 24).

[18] The applications Judge further held that there was no breach of Mr. Veffer's equality rights under section 15 of the Charter. While he agreed with Mr. Veffer that the Passport Canada policy draws a formal distinction between Mr. Veffer and others on the basis of place of birth, an analogous ground, he was not convinced that the distinction amounted to discrimination. The applications Judge reasoned that the nature of Mr. Veffer's interest affected is minimal, given that he is still able to travel without any restriction. In addition, whatever value one might attach to the right to be able to indicate the country in which one is born on his or her passport, "there is no evident nexus from an objective perspective to one's dignity or religion" (paragraph 46). As well, the applications Judge explained (at paragraph 49):

The policy behind the passport was adopted for geopolitical reasons and not in order to target any group. It also does not have the effect of so doing. There is simply nothing in the policy or the passport issued pursuant thereto that can be interpreted as relating to stereotyping, groups or personal characteristics. By no stretch of any reasonable imagination can the policy or a passport be interpreted as a ruling, a statement, or even an observation on the passport holder in terms of value or recognition as a human being. In short, there is nothing in the policy or the passport issued pursuant to it that in any objective way can be linked to the Applicant's dignity.

[19] Having found no breach of paragraph 2(a) or section 15 of the Charter, the applications Judge

d'atteinte aux droits de M. Veffer en matière de liberté de religion au sens de l'alinéa 2a) de la Charte parce que le passeport de M. Veffer ne limitait aucunement son droit de croire sincèrement que Jérusalem est la capitale d'Israël, de professer ouvertement cette croyance, ainsi que de l'enseigner et de la propager personnellement (paragraphe 23). Il a expliqué que la politique des passeports n'est « ni un élément de coercition ni un élément de contrainte » (paragraphe 24). En outre, il a déclaré que M. Veffer n'avait pas le droit, au sens de l'alinéa 2a) de la Charte, d'obliger le ministre à déférer à sa croyance dans le passeport, qui est la propriété de l'État et qui constitue une communication entre États (paragraphe 24).

[18] Le juge a de plus dit qu'il n'y avait pas eu atteinte au droit à l'égalité que garantissait l'article 15 de la Charte à M. Veffer. Tout en convenant avec ce dernier que la politique de Passeport Canada faisait une distinction officielle entre M. Veffer et d'autres personnes selon le lieu de naissance, ce qui constitue un motif analogue, il a dit ne pas être convaincu que cette distinction était assimilable à de la discrimination. Le juge s'est dit d'avis que la nature du droit touché de M. Veffer était minime, car il lui était toujours possible de voyager sans aucune restriction. En outre, indépendamment de la valeur que l'on pouvait rattacher au droit de pouvoir indiquer dans son passeport le pays dans lequel on était né, « il n'y a pas de lien évident, d'un point de vue objectif, avec la dignité ou la religion d'une personne » (paragraphe 46). De plus, le juge de première instance a expliqué ceci (au paragraphe 49) :

La politique qui sous-tend le passeport a été adoptée pour des raisons d'ordre géopolitique, et non pour cibler un groupe quelconque. Ce n'est pas non plus l'effet qu'elle a. Il n'y a tout simplement rien dans la politique ou dans le passeport délivré en vertu de cette dernière que l'on peut interpréter comme ayant pour effet de stéréotyper des caractéristiques personnelles ou de groupe. Même en faisant un très gros effort d'imagination on ne peut interpréter la politique ou un passeport comme une décision, un énoncé, voire une observation sur la capacité du titulaire du passeport d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain. En bref, rien dans la politique ou dans le passeport délivré en vertu de cette dernière ne peut être lié de manière objective à la dignité du demandeur.

[19] Ayant conclu qu'il n'y avait pas eu d'atteinte à l'alinéa 2a) ou à l'article 15 de la Charte, le juge de

refrained from conducting a section 1 analysis.

première instance s'est abstenu de procéder à une analyse fondée sur l'article premier.

## ISSUES

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[20] This appeal raises the following four issues:

[20] Le présent appel soulève quatre questions :

A. Is there a justiciable issue?

A. Existe-t-il une question susceptible de recours judiciaire?

B. Did the applications Judge err in finding there was no breach of Mr. Veffer's rights respecting freedom of religion under paragraph 2(a) of the Charter?

B. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'y avait pas eu d'atteinte aux droits relatifs à la liberté de religion que l'alinéa 2a) de la Charte garantit?

C. Did the applications Judge err in finding there was no breach of Mr. Veffer's equality rights under subsection 15(1) of the Charter?

C. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'y avait pas eu d'atteinte au droit à l'égalité que le paragraphe 15(1) de la Charte garantit?

D. If there is a Charter violation, is it a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under section 1 of the Charter?

D. S'il y a eu violation de la Charte, s'agit-il d'une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique au sens de l'article premier de la Charte?

## ANALYSIS

## ANALYSE

A. Is there a justiciable issue?

A. Existe-t-il une question susceptible de recours judiciaire?

[21] As a preliminary matter, the intervener argues that the Passport Canada policy with respect to Jerusalem is not reviewable because the underlying fact that forms the basis of that policy is the legal status of Jerusalem. The intervener argues that the status of Jerusalem is fundamentally a question of international law, an issue which is not justiciable in this Court. The proper forum for resolving that issue would be the United Nations Security Council, the International Court of Justice, or a similar international body. This issue appears not to have been raised before the applications Judge.

[21] À titre préliminaire, l'intervenante soutient que la politique de Passeport Canada concernant Jérusalem n'est pas susceptible de contrôle judiciaire, car elle est fondée sur le statut juridique de ce territoire. Elle soutient que ce statut est fondamentalement une question de droit international, donc non susceptible de recours judiciaire devant la Cour d'appel fédérale. Le for compétent pour trancher cette question serait le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Cour internationale de justice ou un organisme international semblable. Il ne semble pas que l'on ait soulevé cette question devant le juge de première instance.

[22] In our view, this argument is flawed for two reasons. First, Mr. Veffer is not asking this Court to decide the legal status of Jerusalem, nor to interfere with Canada's foreign policy choices respecting Jerusalem. Accordingly, the non-justiciability doctrine is not engaged. As Justice Wilson explained in *Operation*

[22] À notre avis, cet argument est mal fondé, et ce, pour deux raisons. Premièrement, M. Veffer ne demande pas à la Cour de se prononcer sur le statut juridique de Jérusalem, ou d'intervenir dans les choix que fait le Canada au sujet de Jérusalem dans sa politique étrangère. La doctrine des différends de nature politique

*Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441, the doctrine is concerned with the appropriate role of the courts as the forum for the resolution of moral or political disputes (pages 459 and 465). No such dispute arises in this case.

[23] Second, there is no question that the Passport Canada policy is subject to Charter scrutiny, even though the issuance of passports is a royal prerogative. As stated by Justice Laskin in *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215 (C.A.), at paragraph 46:

By s. 32(1)(a), the Charter applies to Parliament and the Government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament. The Crown prerogative lies within the authority of Parliament. Therefore, if an individual claims that the exercise of a prerogative power violates that individual's Charter rights, the court has a duty to decide the claim.

[24] Accordingly, we are of the view that this argument has no merit.

B. Did the applications Judge err in finding there was no breach of Mr. Veffér's rights respecting freedom of religion under paragraph 2(a) of the Charter?

[25] Paragraph 2(a) of the Charter states:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(a) freedom of conscience and religion;

[26] In *R v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295, Justice Dickson [as he then was] defined the individual right of freedom of religion, as follows (at pages 336-337):

A truly free society is one which can accommodate a wide variety of beliefs, diversity of tastes and pursuits, customs and codes of conduct. A free society is one which aims at equality with respect to the enjoyment of fundamental freedoms and I say this without any reliance upon s. 15 of the *Charter*. Freedom must surely be founded in respect for the inherent

n'est donc pas en cause. Comme l'a expliqué la juge Wilson dans l'arrêt *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441, la doctrine concerne le rôle approprié des tribunaux en tant que for permettant de résoudre des différends de nature morale ou politique (aux pages 459 et 465). Aucun différend de ce genre ne se pose en l'espèce.

[23] Deuxièmement, il n'y a aucun doute que la politique de Passeport Canada est susceptible d'examen au regard de la Charte, même si la délivrance des passeports est une prérogative royale. Comme l'a dit le juge Laskin dans la décision *Black v. Canada (Prime Minister)* (2001), 54 O.R. (3d) 215 (C.A.), au paragraphe 46 :

[TRADUCTION] Aux termes de l'alinéa 32(1)a), la Charte s'applique au législateur fédéral et au gouvernement du Canada pour toutes les compétences fédérales. La prérogative de la Couronne relève de la compétence fédérale. C'est donc dire que lorsqu'une personne prétend que l'exercice d'une prérogative de la Couronne viole les droits garantis par la Charte, le tribunal est tenu de trancher.

[24] Nous sommes donc d'avis que cet argument est dénué de fondement.

B. Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'y avait pas eu d'atteinte aux droits relatifs à la liberté de religion que l'alinéa 2a) de la Charte garantit?

[25] Selon l'alinéa 2a) de la Charte :

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;

[26] Dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295, le juge Dickson [tel était alors son titre] a défini comme suit le droit de liberté religieuse dont jouissent les personnes (aux pages 336 et 337) :

Une société vraiment libre peut accepter une grande diversité de croyances, de goûts, de visées, de coutumes et de normes de conduite. Une société libre vise à assurer à tous l'égalité quant à la jouissance des libertés fondamentales et j'affirme cela sans m'appuyer sur l'art. 15 de la *Charte*. La liberté doit sûrement reposer sur le respect de la dignité et des

dignity and the inviolable rights of the human person. The essence of the concept of freedom of religion is the right to entertain such religious beliefs as a person chooses, the right to declare religious beliefs openly and without fear of hindrance or reprisal, and the right to manifest religious belief by worship and practice or by teaching and dissemination. But the concept means more than 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 includes not only 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. [Emphasis added.]

[27] A similar statement was made by Chief Justice Dickson in *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at page 759:

The purpose of s. 2(a) is to ensure that society does not interfere with profoundly personal beliefs that govern one's perception of oneself, humankind, nature, and, in some cases, a higher or different order of being. These beliefs, in turn, govern one's conduct and practices. The Constitution shelters individuals and groups only to the extent that religious beliefs or conduct might reasonably or actually be threatened. For a state-imposed cost or burden to be prescribed by s. 2(a) it must be capable of interfering with religious belief or practice. In short, legislative or administrative action which increases the cost of practicing or otherwise manifesting religious beliefs is not prohibited if the burden is trivial or insubstantial: see, on this point, *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284, per Wilson J. at p. 314. [Emphasis added.]

[28] To summarize, freedom of religion encompasses the right to entertain the religious beliefs that a person

droits inviolables de l'être humain. Le concept de la liberté de religion se définit essentiellement comme le droit de croire ce que l'on veut en matière religieuse, le droit de professer ouvertement des croyances religieuses sans crainte d'empêchement ou de représailles et le droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique et par le culte ou par leur enseignement et leur propagation. Toutefois, ce concept signifie beaucoup plus que cela.

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 choisi 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 publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience. [Non souligné dans l'original.]

[27] Le juge en chef Dickson s'est exprimé dans le même sens dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, à la page 759 :

L'alinéa 2a) a pour objet d'assurer que la société ne s'ingère pas dans les croyances intimes profondes qui régissent la perception qu'on a de soi, de l'humanité, de la nature et, dans certains cas, d'un être supérieur ou différent. Ces croyances, à leur tour, régissent notre comportement et nos pratiques. La Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où des croyances ou un comportement d'ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés. Pour qu'un fardeau ou un coût imposé par l'État soit interdit par l'al. 2a), il doit être susceptible de porter atteinte à une croyance ou pratique religieuse. Bref, l'action législative ou administrative qui accroît le coût de la pratique ou de quelque autre manifestation des croyances religieuses n'est pas interdite si le fardeau ainsi imposé est négligeable ou insignifiant : voir à ce sujet l'arrêt *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284, le juge Wilson, à la p. 314. [Non souligné dans l'original.]

[28] En résumé, la liberté de religion englobe le droit de choisir ses croyances religieuses, ainsi que celui de

chooses and the right to practice or teach those beliefs and declare them openly. It is characterized by the absence of coercion, constraint, or other interference, either directly or indirectly, with an individual's "profoundly personal beliefs." This is not to say that freedom of religion prohibits all forms of government interference, or that the government is required to take positive action to endorse an individual's religious beliefs. As indicated in *Edwards Books*, therefore, freedom of religion does not protect against burdens or impositions on religious practice that are "trivial" or "insubstantial." It protects religious beliefs only to the extent that they may "reasonably or actually be threatened."

[29] In this appeal, Mr. Veffler argues that his right to freedom of religion has been violated by the Passport Canada policy, and the Minister's decision to deny his request to include "Jerusalem, Israel" as his place of birth in his Canadian passport. He explains most eloquently in his affidavit, sworn February 23, 2005:

I take pride that I was born in Jerusalem, Israel. My religion teaches me that Jerusalem is the capital of Israel. This is an integral part of my religious belief and my personal identity.

When I am not allowed to have Israel in my passport, even though I was born in Israel, I feel that the Government of Canada is refusing to allow me to express my identity as a member of the Jewish people; I feel that the Government is rejecting and denying my religious belief in the significance of Jerusalem to the Jewish religion. When I see that other people are allowed to have the city and country of their birth in their passport and I am not, I feel that I am the victim of discrimination in a matter that touches me deeply. When the Canadian government does not allow me to put in my passport that I am born in Jerusalem, Israel, they are denying me the truth of who I am.

[30] In *Syndicat Northcrest v. Amselem*, [2004] 2 S.C.R. 551, the Supreme Court of Canada outlined the approach to be taken in determining whether there has been an infringement of a claimant's rights under paragraph 2(a) of the Charter. Justice Iacobucci, writing

mettre en pratique ou d'enseigner ces croyances et de les professer ouvertement. Elle est caractérisée par l'absence de coercition, de contrainte ou d'entrave, directe ou indirecte, à l'égard des « croyances intimes profondes » des personnes. Cela ne veut pas dire que la liberté de religion exclut toute forme d'intervention de l'État, ou que celui-ci est tenu de prendre des mesures actives pour souscrire aux croyances religieuses des personnes. Par conséquent, comme il est dit dans l'arrêt *Edwards Books*, la liberté de religion ne protège personne contre les restrictions imposées à la pratique d'une religion qui sont « négligeables » ou « insignifiantes ». Elle ne protège les croyances religieuses que dans la mesure où celles-ci peuvent être « raisonnablement ou véritablement menacé[e]s ».

[29] Dans le présent appel, M. Veffler soutient que la politique de Passeport Canada, de même que la décision du ministre de refuser sa demande concernant la mention dans son passeport de la mention « Jérusalem (Israël) » comme lieu de naissance, violent sa liberté de religion. Dans son affidavit, établi sous serment le 23 février 2005, il explique sa position d'une manière des plus éloquentes :

[TRADUCTION] Je suis fier d'être né à Jérusalem, en Israël. Ma religion m'enseigne que Jérusalem est la capitale d'Israël. Cela fait partie intégrante de ma croyance religieuse et de mon identité personnelle.

J'ai l'impression que le gouvernement du Canada, en ne me permettant pas d'avoir Israël dans mon passeport, même si j'y suis né, m'empêche d'exprimer mon identité en tant que membre du peuple juif; j'ai l'impression que le gouvernement rejette et nie ma croyance religieuse en l'importance de Jérusalem pour la religion juive. Quand je constate que d'autres personnes sont autorisées à avoir dans leur passeport la ville et le pays de leur naissance mais pas moi, j'ai l'impression d'être victime de discrimination dans une affaire qui me touche profondément. En ne m'autorisant pas à indiquer dans mon passeport que je suis né à Jérusalem (Israël), le gouvernement canadien me prive de la vérité de mon identité.

[30] Dans l'arrêt *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551, la Cour suprême du Canada a exposé l'approche à suivre pour décider si le demandeur a subi une atteinte aux droits garantis par l'alinéa 2a) de la Charte. Le juge Iacobucci, auteur de la décision des



for the majority, explained (at paragraphs 56 and 57):

Thus, at the first stage of a religious freedom analysis, an individual advancing an issue premised upon a freedom of religion claim must show the court that (1) he or she has a practice or belief, having a nexus with religion, which calls for a particular line of conduct, either by being objectively or subjectively obligatory or customary, or by, in general, subjectively engendering a personal connection with the divine or with the subject or object of an individual's spiritual faith, irrespective of whether a particular practice or belief is required by official religious dogma or is in conformity with the position of religious officials; and (2) he or she is sincere in his or her belief. Only then will freedom of religion be triggered.

...

Once an individual has shown that his or her religious freedom is triggered, as outlined above, a court must then ascertain whether there has been enough of an interference with the exercise of the implicated right so as to constitute an infringement of freedom of religion under the Quebec (or the Canadian) *Charter*.

[31] In this case, the religious belief which Mr. Veffler argues is interfered with is that Jerusalem is the capital of Israel. *Amselem* instructs that this Court is not to decide the validity of Mr. Veffler's religious belief but is only qualified to inquire into the sincerity of the belief (*Amselem*, at paragraphs 50 and 51). The applications Judge did not question the sincerity of Mr. Veffler's religious belief, and Mr. Veffler's credibility was not put at issue in this appeal. Therefore, the first two requirements of the freedom of religion test are met.

[32] Nevertheless, we are not persuaded that there has been enough of an interference with the exercise of Mr. Veffler's rights so as to constitute an infringement of his freedom of religion under paragraph 2(a) of the Charter. Some of the types of interference which have been found to constitute a violation of freedom of religion include by-laws which prevented Orthodox Jews from setting up succahs on balconies of their co-owned property (*Amselem*), government authorization of a blood transfusion to a child whose parents were

juges majoritaires, s'est exprimé en ces termes (aux paragraphes 56 et 57) :

Par conséquent, à la première étape de l'analyse de la liberté de religion, la personne qui présente un argument fondé sur cette liberté doit démontrer (1) qu'elle possède une pratique ou une croyance qui est liée à la religion et requiert une conduite particulière, soit parce qu'elle est objectivement ou subjectivement obligatoire ou coutumière, soit parce que, subjectivement, elle crée de façon générale un lien personnel avec le divin ou avec le sujet ou l'objet de sa foi spirituelle, que cette pratique ou croyance soit ou non requise par un dogme religieux officiel ou conforme à la position de représentants religieux; (2) que sa croyance est sincère. Ce n'est qu'une fois cette démonstration faite que la liberté de religion entre en jeu.

[...]

Dès que l'intéressé a démontré, suivant les étapes que je viens de décrire, que sa liberté de religion était en jeu, le tribunal doit déterminer si l'entrave à l'exercice de ce droit est suffisante pour constituer une atteinte à la liberté de religion garantie par la *Charte québécoise* (ou la *Charte canadienne*).

[31] En l'espèce, la croyance religieuse à l'égard de laquelle il y aurait atteinte selon M. Veffler est le fait que Jérusalem est la capitale d'Israël. Il ressort de l'arrêt *Amselem* que la Cour ne doit pas se prononcer sur la validité de la croyance religieuse de M. Veffler, mais qu'elle doit se borner à statuer sur la sincérité de la croyance (arrêt *Amselem*, aux paragraphes 50 et 51). Le juge de première instance n'a pas mis en doute la sincérité de la croyance religieuse de M. Veffler, et la crédibilité de ce dernier n'est pas en cause dans le présent appel. Par conséquent, les deux premières conditions du critère de la liberté de religion sont remplies.

[32] Néanmoins, nous ne sommes pas convaincus que l'entrave à l'exercice des droits de M. Veffler est suffisante pour constituer une atteinte à sa liberté de religion au sens de l'alinéa 2a) de la Charte. Voici quelques exemples d'entrave à la liberté de religion tirés de la jurisprudence : des règlements qui empêchaient des juifs orthodoxes d'aménager des *souccahs* sur les balcons de l'immeuble dont ils étaient copropriétaires (*Amselem*); l'autorisation, par le gouvernement, d'une transfusion sanguine à un enfant dont les parents

Jehovah's Witnesses (*B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315), a school board decision which denied a Sikh boy from wearing his kirpan to school (*Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 S.C.R. 256), and provincial legislation which required the Hutterian Brethren to have their photographs taken for the purpose of drivers' licenses (*R. v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2007 ABCA 160). In all of the above cases, government action or legislation substantively interfered with the claimants' religious beliefs.

[33] When one compares Mr. Veffers' complaint with the above examples, it becomes abundantly clear that there is no violation of freedom of religion in this case. The applications Judge was correct to conclude that the Passport Canada policy in no way threatens, inhibits or constrains Mr. Veffers' ability to believe that Jerusalem is the capital of Israel, to declare this belief openly and publicly, and to teach and disseminate that belief. In addition, the policy cannot be said to interfere with his religious identity or impose an expression of religious identity which is not true to Mr. Veffers. In our view, any effect that the Passport Canada policy may have on Mr. Veffers' freedom of religion right is negligible and is not prohibited by the Charter, which requires the imposition of a burden that is substantial in order to apply.

[34] Mr. Veffers submits that there is a basic human right to preserve one's identity. In support, he refers to Article 8(1) of the *Convention on the Rights of the Child*, November 20, 1989, [1992] Can. T.S. No. 3 (the Convention), which reads: "States Parties undertake to respect the right of the child to preserve his or her identity, including nationality, name and family relations as recognized by law without unlawful interference." We understand Mr. Veffers' argument to be that the right to preserve one's identity encompasses the right to compel the state to reflect that identity in state-issued identity documents. In this case, it is argued, the Minister's refusal to recognize an element fundamental to his religious identity in an identity document is denying to Mr. Veffers "the truth of who I am." This, it is said, is an interference with his right to preserve his

faisaient partie des Témoins de Jéhovah (*B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315); la décision d'une commission scolaire d'empêcher un garçon sikh de porter son kirpan à l'école (*Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256); une loi provinciale qui obligeait les frères hutériens à se faire photographier en vue d'obtenir un permis de conduire (*R. v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2007 ABCA 160). Dans toutes les décisions qui précèdent, une mesure gouvernementale ou une loi entravait dans une large mesure les pratiques religieuses des demandeurs.

[33] Lorsque l'on compare la plainte de M. Veffers aux affaires qui précèdent, il est des plus évidents qu'il n'y a pas de violation de la liberté de religion en l'espèce. Le juge de première instance a conclu avec raison que la politique de Passeport Canada ne menace, n'entrave ou ne limite aucunement la capacité de M. Veffers de croire que Jérusalem est la capitale d'Israël, de professer cette croyance ouvertement et publiquement, ainsi que de l'enseigner et de la propager. En outre, on ne saurait dire que cette politique nuit à son identité religieuse, ou impose une expression d'identité religieuse qui n'est pas véridique dans le cas de M. Veffers. À notre avis, l'effet que peut avoir la politique de Passeport Canada sur le droit à la liberté de religion de M. Veffers est négligeable, et ce n'est pas contraire à la Charte : nul fardeau considérable a été imposé.

[34] M. Veffers soutient que la préservation de son identité est un droit humain fondamental. Il cite à l'appui de cet argument le paragraphe 8(1) de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, [1992] Can. T.S. n° 3 (la Convention); en voici le texte : « Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale ». Selon nous, l'argument de M. Veffers est le suivant : le droit de préserver son identité englobe celui de contraindre l'État à refléter cette identité dans les pièces d'identité qu'il délivre. En l'espèce, est-il soutenu, le fait que le ministre refuse de reconnaître un élément fondamental de son identité religieuse dans une pièce d'identité prive M. Veffers de sa « vraie identité », ce

identity, and consequently, his freedom of religion rights under paragraph 2(a) of the Charter.

[35] We are unable to accept this argument. There exists no freestanding right to preserve identity in Canadian law, either at common law or in a statute. Although Canada is a signatory to the Convention, it has not implemented the rights articulated in Article 8(1) into Canadian legislation. What Mr. Veffler is effectively asking for is the right to communicate or broadcast his religious beliefs and national origin in a government document. We agree with the applications Judge that no such right exists under paragraph 2(a) of the Charter.

[36] For these reasons, we would dismiss this ground of the appeal.

C. Did the applications Judge err in finding there was no breach of Mr. Veffler's equality rights under subsection 15(1) of the Charter?

[37] Subsection 15(1) of the Charter provides:

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.

[38] Mr. Veffler argues that his equality rights under subsection 15(1) of the Charter are infringed because he has been denied "equal benefit of the law." Specifically, he argues that he has been deprived of the opportunity, which the Passport Canada policy makes available to others, to have his country of birth appear on his Canadian passport. Mr. Veffler argues that this denial is on the basis of his Jewish identity (an enumerated ground) and his place of birth (an analogous ground).

[39] To determine whether a breach of subsection 15(1) of the Charter has occurred, the Supreme Court has identified, in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at paragraph 88, three requirements which must be met.

qui, dit-il, constitue une atteinte au droit qu'il a de préserver son identité et, par conséquent, ses droits de liberté de religion au sens de l'alinéa 2a) de la Charte.

[35] Nous ne pouvons pas souscrire à cet argument. Le droit canadien ne reconnaît à personne le droit général de maintien de son identité, qu'il s'agisse de la common law ou de textes législatifs. Bien que le Canada soit signataire de la Convention, il n'a pas consacré les droits qui sont mentionnés au paragraphe 8(1) par un texte législatif. Ce que M. Veffler demande à toutes fins pratiques, c'est le droit de faire état ou de diffuser ses croyances religieuses et son origine nationale dans un document gouvernemental. Nous sommes d'accord avec le juge de première instance que l'alinéa 2a) de la Charte n'implique aucun droit de ce genre.

[36] Pour ces motifs, nous rejeterions ce moyen d'appel.

C. Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'y avait pas eu d'atteinte au droit à l'égalité que le paragraphe 15(1) de la Charte garantit?

[37] Voici le texte du paragraphe 15(1) 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.

[38] M. Veffler soutient que l'on porte atteinte au droit à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la Charte parce qu'on l'a privé du « même bénéfice de la loi ». Plus précisément, on l'avait privé de la possibilité, que la politique de Passeport Canada accorde à d'autres, de faire inscrire son pays de naissance dans son passeport canadien. Il soutient que cela est fondé sur son identité juive (un motif énuméré) et son lieu de naissance (un motif analogue).

[39] Pour décider s'il y a eu atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte, la Cour suprême a relevé, dans l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, au paragraphe 88, trois conditions qu'il est nécessaire de remplir. Ces

These requirements were summarized recently by Chief Justice McLachlin in *Gosselin v. Quebec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429, at paragraph 17, as follows:

To establish a violation of s. 15(1), the claimant must establish on a civil standard of proof that: (1) the law imposes differential treatment between the claimant and others, in purpose or effect; (2) one or more enumerated or analogous grounds are the basis for the differential treatment; and (3) the law in question has a purpose or effect that is discriminatory in the sense that it denies human dignity or treats people as less worthy on one of the enumerated or analogous grounds.

[40] Recently, in *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, [2004] 3 S.C.R. 657, Chief Justice McLachlin explained that “There is no magic in a particular statement of the elements that must be established to prove a claim under s. 15(1). . . . The important thing is to ensure that all the requirements of s. 15(1), as they apply to the case at hand, are met” (at paragraph 23). In addition, whatever framework is used, an overly technical approach should be avoided. A court must look at the “reality of the situation” and assess whether there has been discriminatory treatment having regard to the purpose of subsection 15(1) (at paragraph 25).

#### Benefit of the Law

[41] Before addressing whether the three elements required to establish discrimination are present in this case, it is necessary to consider a preliminary issue: does the Passport Canada policy in issue generally confer a “benefit of the law” within the meaning of subsection 15(1) of the Charter? The issue here is not whether the Passport Canada policy is a “law,” as it is well established that laws for the purpose of section 15 include government policies (see *McKinney v. University of Guelph*, [1990] 3 S.C.R. 229, at page 276). Rather, the issue is whether the Passport Canada policy confers a “benefit” on others, which it denies to Mr. Veffler. In our view, it does not. We will explain.

conditions ont été résumées récemment par la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, au paragraphe 17 :

Pour établir une violation du par. 15(1), la demanderesse doit, selon la norme de preuve en matière civile, démontrer que (1) par son objet ou ses effets, la règle de droit contestée la traite différemment d’autrui, (2) ce traitement différent est fondé sur un ou plusieurs motifs énumérés ou analogues, et (3) l’objet ou les effets de la règle de droit sont discriminatoires en ce que celle-ci porte atteinte à la dignité humaine ou traite certaines personnes comme si elles étaient moins dignes d’être reconnues pour l’un ou l’autre des motifs énumérés ou analogues.

[40] Récemment, dans l’arrêt *Auton (Tutrice à l’instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2004] 3 R.C.S. 657, la juge en chef McLachlin fait valoir qu’ : « [i]l n’y a pas d’énoncé type des éléments à établir à l’appui d’une demande fondée sur le par. 15(1) [. . .]. Il importe de s’assurer du respect de toutes les exigences du par. 15(1) au regard des faits de l’espèce » (au paragraphe 23). En outre, quel que soit le cadre utilisé, il faudrait éviter de recourir à une approche par trop légaliste. Le tribunal doit se pencher sur « la situation réelle » et vérifier s’il y a eu traitement discriminatoire au regard de l’objet du paragraphe 15(1) (au paragraphe 25).

#### Le bénéfice de la loi

[41] Avant de se pencher sur la question de savoir si les trois conditions requises pour établir l’existence d’une discrimination sont présentes en l’espèce, il est nécessaire de répondre à une question préliminaire : la politique de Passeport Canada qui est en cause confère-t-elle généralement un « bénéfice de la loi » au sens du paragraphe 15(1) de la Charte? La question qui se pose ici n’est pas de savoir si la politique de Passeport Canada est une « loi », car il est bien établi que, aux fins de l’article 15, les lois comprennent les politiques gouvernementales (voir l’arrêt *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, à la page 276). Il est plutôt question de savoir si la politique de Passeport Canada confère à d’autres un « bénéfice » qu’elle refuse à M. Veffler. À notre avis, ce n’est pas le cas, et voici pourquoi.

[42] The meaning of the word “benefit” has not been the subject of judicial scrutiny, in so far as it is used in section 15 of the Charter. In fact, the guarantee of “equal benefit of the law” is a relatively new creation. Before the enactment of the Charter in 1982, paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C., 1985, Appendix III] only guaranteed “the right of the individual to equality before the law and the protection of the law”. It was thought, as a result of the Supreme Court decision in *Bliss v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 183, that the equality guarantee was intended to address burdens imposed by legislation, and not benefits conferred. With the insertion of “equal benefit of the law” in subsection 15(1) of the Charter, Parliament has ostensibly created a broader, more comprehensive, equality guarantee. The guarantee of “equal benefit of the law” has since been used to successfully challenge substantial things like the denial of pension benefits and employment insurance schemes, the provision of medical treatment, and other legislative benefits schemes.

[43] In recent cases, such as *Auton* and *Gosselin*, the Supreme Court has indicated somewhat imprecisely that subsection 15(1) guarantees “equal treatment”, which might imply that a claimant need only show a differentiation to engage the equality guarantee. However, it is not just any differential treatment which is sufficient to invoke subsection 15(1). What is significant is treatment which denies “equal protection” or “equal benefit of the law”. These words must have a discernible meaning in our Charter, and it is imperative that a claimant who intends to make a serious allegation of discrimination demonstrate that the so-called treatment complained of falls within the language of the equality guarantee, that is, that equal benefit or equal protection has been denied.

[44] What, then, constitutes a “benefit” for the purposes of subsection 15(1) of the Charter? It is helpful, in deciding this threshold requirement, to review how some other fundamental freedoms of the Charter are understood. As already discussed, the freedom of religion and conscience right in paragraph 2(a) of the

[42] Le sens du terme « bénéfice » n’a pas été étudié par les tribunaux dans le contexte de l’article 15 de la Charte. En fait, la garantie du « même bénéfice de la loi » est une création relativement nouvelle. Avant que la Charte soit adoptée en 1982, l’alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* [L.R.C. (1985), appendice III] ne garantissait que « le droit de l’individu à l’égalité devant la loi et à la protection de la loi ». On pensait, vu la décision de la Cour suprême dans l’affaire *Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183, que la garantie d’égalité était censée s’appliquer aux fardeaux imposés par des dispositions législatives, et non à des bénéfices conférés. En insérant les mots « même bénéfice de la loi » au paragraphe 15(1) de la Charte, le législateur fédéral a manifestement créé une garantie d’égalité plus large et plus complète. La garantie du « même bénéfice de la loi » a depuis permis à des plaideurs de contester avec succès des choses importantes telles que le refus de régimes de prestations d’assurance-emploi et de prestations de retraite, la prestation de traitements médicaux, ainsi que d’autres régimes d’avantages législatifs.

[43] Dans des affaires récentes, comme *Auton* et *Gosselin*, la Cour suprême a indiqué de manière assez imprécise que le paragraphe 15(1) garantit un « traitement égal », ce qui pourrait donner à penser qu’il suffit au demandeur de prouver l’existence d’une distinction pour faire jouer la garantie d’égalité. Cependant, ce n’est pas n’importe quelle différence de traitement qui suffit pour faire jouer le paragraphe 15(1). L’intéressé dit avoir été traité de telle sorte qu’il a été privé de la « même protection » ou du « même bénéfice de la loi ». Ces expressions doivent avoir un sens certain dans notre Charte, et le demandeur qui entend faire une allégation sérieuse de discrimination doit impérativement faire la preuve que le traitement qui aurait été infligé est visé par la garantie d’égalité, c’est-à-dire qu’il a été privé de la même protection et du même bénéfice de la loi.

[44] Qu’est-ce donc qu’un « bénéfice » au sens du paragraphe 15(1) de la Charte? Il est utile, pour se prononcer sur cette condition préliminaire, d’examiner la manière dont l’on conçoit certaines autres libertés fondamentales de la Charte. Comme nous l’avons déjà vu, le droit à la liberté de religion et de conscience

Charter protects only government conduct which interferes with the practice or observance of religious beliefs that are substantial.

[45] Consistent with that, the jurisprudence has established that section 7 of the Charter is engaged only where an applicant can demonstrate that government conduct seriously interferes with an individual's "life, liberty and security of the person." To explain, it is not every deprivation of an individual's liberty or security of the person which engages section 7 of the Charter, for almost every piece of government legislation could be said to restrain individuals in one way or another. "Liberty" has been defined, for the purpose of section 7, as freedom from physical restraint, and freedom from state compulsions or prohibitions which affect important and fundamental choices (see *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 49). Similarly, "security of the person" has been defined as freedom from state interference with bodily integrity and serious state-imposed psychological stress (*Blencoe*, at paragraph 55). While the right to "life" has not been extensively discussed, it surely includes the right to be free from a risk of death and free from excessive waiting times for medical treatment in a public health care system (see *Chaoulli v. Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 791).

[46] In keeping with this theme, the guarantee of "equal benefit of the law" in subsection 15(1) of the Charter must be understood to refer to benefits which objectively have some meaningful consequence to the individuals affected. In our view, this threshold requirement has not been met in this case.

[47] Mr. Veffér argues that the "benefit" conferred on others, which is not available to him, is the ability to express an important aspect of his religious identity in a government identity document. While Mr. Veffér may sincerely believe that this amounts to a denial of a "benefit" that is conferred on others, we are not persuaded that this is the case. The purpose of a passport is, as already discussed, to identify an individual as a Canadian citizen and to facilitate travel to other

garanti par l'alinéa 2a) de la Charte ne vise que les mesures gouvernementales qui entravent la pratique ou l'observation de croyances religieuses importantes.

[45] Dans cette optique, il ressort de la jurisprudence que l'article 7 de la Charte n'entre en jeu que si le demandeur peut montrer que les agissements du gouvernement portent sérieusement atteinte « à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». Autrement dit, ce ne sont pas toutes les privations de la liberté ou de la sécurité d'une personne qui fait jouer l'article 7 de la Charte, car on pourrait dire que presque n'importe quelle mesure législative restreint les individus d'une façon ou d'une autre. Le terme « liberté » a été défini, aux fins de l'article 7, comme le fait d'être libre de toute restriction physique, ainsi que des contraintes ou des interdictions de l'État qui ont une incidence sur des choix importants et fondamentaux (voir *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 49). De la même façon, l'expression « sécurité de la personne » désigne le fait d'être libre des atteintes de l'État à l'intégrité corporelle et des tensions psychologiques graves causées par l'État (*Blencoe*, au paragraphe 55). La notion de droit à la « vie » n'a pas fait l'objet d'analyses poussées, mais elle englobe certainement le droit d'être à l'abri d'un risque de décès, et à l'abri de délais d'attente excessifs pour recevoir des traitements médicaux dans un régime public de soins de santé (voir *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791).

[46] Dans le même ordre d'idées, la garantie du « même bénéfice de la loi » que consacre le paragraphe 15(1) de la Charte doit s'entendre des bénéfices qui, objectivement, ont une incidence importante sur les personnes touchées. À notre avis, cette condition préliminaire n'est pas remplie en l'espèce.

[47] M. Veffér soutient que le « bénéfice » conféré à d'autres, et non pas à lui, est la capacité de faire état d'un aspect important de son identité religieuse dans une pièce d'identité gouvernementale. Bien que M. Veffér puisse croire sincèrement que cela équivaut au déni d'un « bénéfice » qui est conféré à d'autres, nous ne sommes pas convaincus que c'est le cas. Comme nous l'avons déjà dit, le passeport a pour objet d'identifier le titulaire comme citoyen canadien et de faciliter ses déplacements

countries. Here, Mr. Veffer was issued a passport, the passport identifies him as a Canadian citizen, and there is no evidence that the absence of a country name beside “Jerusalem” hinders his ability to travel in any way. Nor is there any suggestion that the addition of a country name will improve his ability to travel or be identified as a Canadian citizen.

[48] We emphasize that the equality guarantee is one of the most fundamental values protected in the Charter, and an allegation that the government has discriminated against someone must not be taken lightly. By the same token, subsection 15(1) should not be used simply because an individual is displeased with some differential treatment under a government policy. In our view, it would trivialize the equality guarantee if it were used to attack every situation where an individual subjectively feels annoyed or offended by legislation that affects him differently than others. To engage section 15 of the Charter, an applicant must, therefore, demonstrate that a meaningful “benefit of the law” has been denied. This Mr. Veffer has not done.

#### Application of the *Law* Test

[49] Having said that, even if Mr. Veffer was denied a “benefit” conferred by the Passport Canada policy to others, we are of the view that Mr. Veffer has not been discriminated against within the meaning of subsection 15(1) of the Charter. More specifically, we are not persuaded that a reasonable person would conclude that the Passport Canada policy denies Mr. Veffer his fundamental human dignity. In the following paragraphs, the three-step analysis propounded in *Law* will be undertaken.

#### Comparator Group

[50] As each of the three inquiries in *Law* proceeds on the basis of a comparison with another relevant group, it is necessary to first determine the group of persons with whom Mr. Veffer can invite comparison (*Auton*, at paragraph 48). In *Hodge v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, [2004] 3 S.C.R. 357, Justice Binnie explained that the appropriate comparator group is “the one which mirrors the characteristics of the

vers d’autres pays. Dans le cas présent, M. Veffer a obtenu un passeport, ce passeport l’identifie en tant que citoyen canadien et il n’y a aucune preuve que l’absence d’un nom de pays à côté de « Jérusalem » l’empêche de quelque manière de voyager. Nul ne soutient non plus que l’ajout d’un nom de pays augmentera sa capacité de voyager ou d’être identifié comme citoyen canadien.

[48] Nous soulignons que la garantie d’égalité est l’une des valeurs les plus fondamentales que protège la Charte, et il ne faut pas prendre à la légère les allégations de discrimination de la part du gouvernement à l’égard de qui que ce soit. Il ne convient pas non plus d’invoquer le paragraphe 15(1) simplement parce que l’intéressé est insatisfait du traitement différent que lui fait subir la politique gouvernementale. À notre avis, on banaliserait la garantie d’égalité si l’on s’en servait pour la banaliser dans tous les cas où l’intéressé se sent subjectivement contrarié ou offensé par une loi qui le touche différemment par rapport à d’autres. Pour faire jouer l’article 15 de la Charte, le demandeur doit donc prouver qu’on l’a privé d’un important « bénéfice de la loi ». Ce que M. Veffer n’a pas fait.

#### L’application du critère de l’arrêt *Law*

[49] Cela dit, même si M. Veffer s’est vu privé d’un « bénéfice » que la politique de Passeport Canada confère à d’autres personnes, nous sommes d’avis que ce dernier n’a pas été victime de discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. Plus précisément, nous ne sommes pas convaincus qu’une personne raisonnable conclurait que cette politique prive M. Veffer de sa dignité humaine fondamentale. Dans les trois paragraphes qui suivent, nous effectuerons l’analyse en trois étapes définie dans l’arrêt *Law*.

#### Le groupe de comparaison

[50] Comme chacune des trois analyses effectuées dans l’arrêt *Law* s’appuie sur une comparaison avec un autre groupe pertinent, il est nécessaire de déterminer tout d’abord le groupe de personnes auquel on peut comparer M. Veffer (*Auton*, au paragraphe 48). Dans l’arrêt *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [2004] 3 R.C.S. 357, le juge Binnie a expliqué que le groupe de comparaison

claimant . . . relevant to the benefit or advantage sought except that the statutory definition includes a personal characteristic that is offensive to the *Charter* or omits a personal characteristic in a way that is offensive to the *Charter*” (paragraph 23).

[51] In this case, Mr. Veffler has identified all Canadian citizens born outside of Jerusalem as the appropriate comparator group, because all other Canadian citizens are allowed to have both the city and country of their birth indicated in their passport. The applications Judge agreed with this chosen group, as do we.

[52] While one might argue that the comparator group is only those other citizens born in territories with a disputed sovereign, this group would be artificially small. In fact, when one looks at the reality of how the Passport Canada policy operates, it is only Canadian citizens born in Jerusalem after May 14, 1948 that are not allowed to identify a country of birth. In *Auton*, the Supreme Court emphasized that the comparator group must align with both the benefit sought and the “universe of people potentially entitled” to it and the alleged ground of discrimination (paragraph 53; see also *Hodge*, at paragraphs 25 and 31). In this case, the “universe of people potentially entitled” to identify their country of birth on their passport is all other Canadian citizens.

Is there differential treatment?

[53] Having determined that the comparator group in this case is other Canadian citizens, it is appropriate to consider the first step in the *Law* test: does the Passport Canada policy impose differential treatment between Mr. Veffler and other Canadian citizens, either in purpose or effect? In our view, it does. The Passport Canada policy treats Canadians born in Jerusalem differently from those born elsewhere based on place of birth. Canadian citizens born in Jerusalem after May 14, 1948 cannot choose to have a country of birth specified on their passport, whereas Canadian citizens born in all

approprié est « celui qui reflète les caractéristiques du demandeur [...] qui sont pertinentes quant au bénéfice ou à l’avantage recherché, sauf que la définition dans la loi prévoit une caractéristique personnelle qui contrevient à la Charte ou omet une caractéristique personnelle d’une manière qui contrevient à la *Charte* » (paragraphe 23).

[51] En l’espèce, M. Veffler soutient que tous les citoyens canadiens nés à l’extérieur de Jérusalem constituent le groupe de comparaison approprié, car tous les autres citoyens canadiens sont autorisés à faire mentionner dans leur passeport la ville et le pays où ils sont nés. Le juge des requêtes a souscrit à ce groupe choisi, et nous en faisons autant.

[52] Bien que l’on puisse soutenir que le groupe de comparaison se compose uniquement des autres citoyens nés dans des territoires dont la souveraineté est contestée, ce groupe serait artificiellement restreint. En fait, lorsque l’on examine les effets concrets de la politique de Passeport Canada, ce ne sont que les citoyens canadiens nés à Jérusalem après le 14 mai 1948 qui ne sont pas autorisés à indiquer leur pays de naissance. Dans l’arrêt *Auton*, la Cour suprême a souligné que le groupe de comparaison doit refléter à la fois l’avantage recherché et « l’univers des personnes susceptibles d’[y] avoir droit » ainsi que le motif de discrimination allégué (paragraphe 53; voir aussi *Hodge*, aux paragraphes 25 et 31). En l’espèce, l’« univers des personnes susceptibles d’avoir [le] droit » d’indiquer leur pays de naissance dans leur passeport est constitué par tous les autres citoyens canadiens.

Y a-t-il eu une différence de traitement?

[53] Maintenant que l’on a conclu que le groupe de comparaison en l’espèce est constitué par les autres citoyens canadiens, il convient de franchir la première étape du critère de l’arrêt *Law* : la politique de Passeport Canada a-t-elle pour objet ou pour effet d’imposer une différence de traitement entre M. Veffler et les autres citoyens canadiens? À notre avis, oui. La politique de Passeport Canada traite les Canadiens nés à Jérusalem différemment de ceux qui sont nés ailleurs, relativement à leur lieu de naissance. Les citoyens canadiens nés à Jérusalem après le 14 mai 1948 ne peuvent pas



other countries, including all other disputed territories, can.

[54] Mr. Veffer argues that, in addition to the differential treatment on the basis of place of birth, the Passport Canada policy fails to take into account his already disadvantaged position as a Jewish person born in Jerusalem. Mr. Veffer submits that, while the Jerusalem exception applies equally to all persons born there, it adversely affects him and other Jewish Canadians because it is only Jews who hold, as a matter of religious belief, that Jerusalem is central to Israel. Thus, he says, it is Jewish Canadians born in Jerusalem who are uniquely disadvantaged by the policy prohibiting the issuance of a passport indicating “Jerusalem, Israel” as a place of birth.

[55] While we, like the applications Judge, do not doubt the sincerity of Mr. Veffer’s religious beliefs, we are unable to accept the argument that Jewish Canadians born in Jerusalem are adversely affected by the Passport Canada policy as compared to all other Canadians born in Jerusalem. It is undisputed that Jerusalem has religious significance to each of the three monotheistic religions that are based there. Accordingly, it is not the place of this Court to debate the relative religious significance of Jerusalem to each of these faiths. It is, for the purpose of this case, sufficient to say we are unable to hold on the record that there is additional differential treatment between Jewish and non-Jewish Canadian citizens who are born in Jerusalem after May 14, 1948.

#### Analogous Ground

[56] The second step in *Law* requires the claimant to establish that the differential treatment complained of is on the basis of one or more enumerated or analogous grounds. In this case, it is agreed by the parties that “place of birth” is an analogous ground to those enumerated in subsection 15(1) of the Charter. Place of

demandeur que l’on précise leur pays de naissance dans leur passeport, contrairement aux citoyens canadiens nés dans tous les autres pays, y compris tous les autres territoires contestés.

[54] M. Veffer soutient que, en plus d’imposer une différence de traitement fondée sur le lieu de naissance, la politique de Passeport Canada omet de prendre en compte sa situation déjà désavantagée en tant que juif né à Jérusalem. À son avis, bien que l’exception de Jérusalem s’applique de manière égale à toutes les personnes nées à cet endroit, elle a sur lui et sur les autres Canadiens juifs un effet défavorable parce que seuls les juifs soutiennent, par croyance religieuse, que Jérusalem est un élément central d’Israël. Par conséquent, dit-il, ce sont les Canadiens juifs nés à Jérusalem qui sont défavorisés d’une façon particulière par la politique qui interdit de délivrer un passeport dans lequel le lieu de naissance indiqué est « Jérusalem (Israël) ».

[55] Même si, à l’instar du juge de première instance, nous ne doutons pas de la sincérité des croyances religieuses de M. Veffer, il nous est impossible de souscrire à l’argument selon lequel les Canadiens juifs nés à Jérusalem sont défavorablement touchés par la politique de Passeport Canada, en comparaison avec tous les autres Canadiens nés à Jérusalem. Nul ne conteste que Jérusalem a une importance religieuse pour chacune des trois religions monothéistes qui y ont leur siège. La présente Cour n’est pas le lieu où l’on peut débattre de l’importance religieuse relative de Jérusalem pour chacune de ces religions. Il suffit de dire, pour les besoins de l’espèce, qu’il nous est impossible de déclarer au vu du dossier qu’il y a une différence de traitement supplémentaire entre les citoyens canadiens juifs et non juifs qui sont nés à Jérusalem après le 14 mai 1948.

#### Les motifs analogues

[56] La seconde étape exposée dans l’arrêt *Law* exige du demandeur qu’il établisse que la différence de traitement dont il se plaint est fondée sur un ou plusieurs motifs analogues ou énumérés. En l’espèce, les parties conviennent que le « lieu de naissance » est un motif analogue à ceux qui sont énumérés au paragraphe 15(1)

birth meets the criteria laid out by the Supreme Court in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203, at paragraph 13, namely that it is an innate, immutable characteristic and is not alterable by conscious action.

Does the differential treatment discriminate?

[57] The third, and most important, step in *Law* is to examine whether the differential treatment created by the Passport Canada policy is discriminatory. It must be said that a finding that government conduct or legislation is discriminatory is a serious matter, and must not be taken lightly. A finding of discrimination has considerable negative connotations and requires the government to justify its actions under section 1 of the Charter, which is an onerous and costly task.

[58] In making the assessment at this stage, it is important to emphasize that not every distinction which legislation creates is discriminatory. It is only those differences in treatment which are found to violate “essential human dignity” through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, which will transgress the equality guarantees of section 15 of the Charter (*Law*, at paragraph 51). “Human dignity” was defined by the Supreme Court at paragraph 53 of *Law*, as follows:

Human dignity means that an individual or group feels self-respect and self-worth. It is concerned with physical and psychological integrity and empowerment. Human dignity is harmed by unfair treatment premised upon personal traits or circumstances which do not relate to individual needs, capacities or merits. It is enhanced by laws which are sensitive to the needs, capacities, and merits of different individuals, taking into account the context underlying their differences. Human dignity is harmed when individuals and groups are marginalized, ignored, or devalued, and is enhanced when laws recognize the full place of all individuals and groups within Canadian society. Human dignity within the meaning of the equality guarantee does not relate to the status or position of an individual in society *per se*, but rather concerns the manner in which a person legitimately feels when confronted with a particular law. Does the law treat him or her unfairly, taking into account all of the circumstances regarding

de la Charte. Le lieu de naissance répond aux critères qu’a énumérés la Cour suprême dans l’arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, au paragraphe 13, c’est-à-dire qu’il s’agit d’une caractéristique immuable et que l’on ne peut pas modifier par un acte volontaire.

La différence de traitement a-t-elle un effet discriminatoire?

[57] La troisième—et plus importante—étape exposée dans l’arrêt *Law* consiste à examiner si la différence de traitement que crée la politique de Passeport Canada est de nature discriminatoire. Il faut dire que la conclusion portant qu’une conduite gouvernementale ou une loi est discriminatoire est une affaire sérieuse, qu’il convient de ne pas prendre à la légère. Une conclusion de discrimination comporte d’importantes connotations négatives, et oblige le gouvernement à justifier ses actes au regard de l’article premier de la Charte, ce qui est une tâche difficile et coûteuse.

[58] En faisant l’appréciation à ce stade, il est important de souligner que les distinctions que crée une loi ne sont pas toutes discriminatoires. Ce ne sont que les différences de traitement qui violent « la dignité humaine essentielle » en imposant des désavantages, des stéréotypes et des préjugés politiques ou sociaux qui violent les garanties d’égalité de l’article 15 de la Charte (*Law*, au paragraphe 51). La Cour suprême a défini l’expression « dignité humaine » au paragraphe 53 de l’arrêt *Law* :

La dignité humaine signifie qu’une personne ou un groupe ressent du respect et de l’estime de soi. Elle relève de l’intégrité physique et psychologique et de la prise en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelles qui n’ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne. Elle est rehaussée par des lois qui sont sensibles aux besoins, aux capacités et aux mérites de différentes personnes et qui tiennent compte du contexte sous-jacent à leurs différences. La dignité humaine est bafouée lorsque des personnes et des groupes sont marginalisés, mis de côté et dévalorisés, et elle est rehaussée lorsque les lois reconnaissent le rôle à part entière joué par tous dans la société canadienne. Au sens de la garantie d’égalité, la dignité humaine n’a rien à voir avec le statut ou la position d’une personne dans la société en soi, mais elle a plutôt trait à la façon dont il est raisonnable qu’une personne

the individuals affected and excluded by the law? [Emphasis added.]

[59] More recently, the Supreme Court in *Gosselin* wrote, at paragraph 20:

The aspect of human dignity targeted by s. 15(1) is the right of each person to participate fully in society and to be treated as an equal member, regardless of irrelevant personal characteristics, or characteristics attributed to the individual based on his or her membership in a particular group without regard to the individual's actual circumstances. [Emphasis added.]

[60] To determine whether the differential treatment in this case is discriminatory, the issue must be approached from an objective perspective, taking into account the particular traits and circumstances of the claimant. The question to be asked is whether the Passport Canada policy would offend the human dignity of a reasonable Canadian citizen born in Jerusalem after May 14, 1948, dispassionate and fully apprised of the circumstances of Mr. Veffler, possessed of similar attributes to, and under similar circumstances as, Mr. Veffler (*Law*, at paragraphs 59 and 60).

[61] In answering this question, *Law* proposes that the following four contextual factors be taken into consideration: (1) pre-existing disadvantage; (2) correspondence between the distinction and the claimant's characteristics or circumstances; (3) the existence of ameliorative purposes or effects; and (4) the nature of the interest affected. These factors are not exhaustive nor must they all be present to support a finding of discrimination (see *Trociuk v. British Columbia (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 835, at paragraph 20). We will address each of these factors in turn.

[62] (1) Pre-existing disadvantage. It is not disputed that Mr. Veffler, as a member of the Jewish community in Jerusalem, is a member of a group that has historically been persecuted and disadvantaged. This is not to say that others born in Jerusalem are not also the

se sente face à une loi donnée. La loi traite-t-elle la personne injustement, si on tient compte de l'ensemble des circonstances concernant les personnes touchées et exclues par la loi? [Non souligné dans l'original.]

[59] Plus récemment, la Cour suprême a fait les observations suivantes au paragraphe 20 de l'arrêt *Gosselin* :

L'aspect de la dignité humaine visée par le par. 15(1) est le droit de chaque personne de participer pleinement à la société et d'être traitée comme un membre égal de la société, indépendamment des caractéristiques personnelles non pertinentes ou des caractéristiques attribuées à une personne en raison de son appartenance à un groupe particulier sans égard à sa situation réelle. [Non souligné dans l'original.]

[60] Pour décider si la différence de traitement en l'espèce est discriminatoire, il est nécessaire d'aborder la question sous un angle objectif, en tenant compte des caractéristiques et des circonstances particulières du demandeur. La question qu'il faut poser est la suivante : la politique de Passeport Canada porte-t-elle raisonnablement atteinte à la dignité humaine du citoyen canadien né à Jérusalem après le 14 mai 1948 aux yeux de la personne objective et bien informée des circonstances de M. Veffler, dotée d'attributs semblables et se trouvant dans une situation semblable à celle de M. Veffler (*Law*, aux paragraphes 59 et 60)?

[61] Pour répondre à cette question, l'arrêt *Law* préconise la prise en considération de quatre facteurs contextuels : 1) le désavantage préexistant; 2) le rapport entre les motifs de discrimination et les caractéristiques ou la situation personnelles du demandeur; 3) l'existence d'un objet ou d'un effet d'amélioration; 4) la nature du droit touché. Cette énumération n'est pas exhaustive, pas plus qu'il n'est nécessaire qu'ils soient tous présents pour corroborer une conclusion de discrimination (voir *Trociuk c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 835, au paragraphe 20). Examinons chacun de ces facteurs à tour de rôle.

[62] 1) Le désavantage préexistant. Nul ne conteste que M. Veffler, en tant que membre de la communauté juive de Jérusalem, fait partie d'un groupe qui a été persécuté et désavantagé par le passé. Cela ne veut pas dire que les autres personnes nées à Jérusalem ne sont

subject of pre-existing disadvantage, as many undoubtedly are. What is important for the purposes of this case, however, is that the evidentiary record does not suggest that the stereotyping, prejudice, and vulnerability suffered historically by Jews is owing to their place of birth. Accordingly, this factor weighs against a finding of discrimination.

[63] Having said that, we leave open the possibility that persons born in Jerusalem, whether they be Muslims, Christians or Jews, and whatever views they may have on the status of Jerusalem, suffer a disadvantage on account of their place of birth because their claims of sovereignty are not recognized internationally. However, no evidence was presented on this point.

[64] (2) Correspondence. The evidentiary record discloses that Jerusalem is, as a matter of international law, a territory without an internationally recognized sovereign. In addition to that, persons born in and around Jerusalem hold serious competing beliefs as to the legal status of that territory. This is undoubtedly because Jerusalem is a city which has immense historic and religious significance to Jews, Christians and Muslims alike. The Passport Canada policy on Jerusalem merely seeks to reflect international law, recognizing the unique circumstances and sensitivities of all the people who live there. It is not, as Mr. Veffler suggests, “group targeting” or a reflection of arbitrary or stereotypical decision making.

[65] However, the Passport Canada policy is more than that. It is acknowledgment by the Canadian government of the following direction by former Secretary-General, Kofi Annan, in a statement delivered to an international meeting on the question of Palestine on March 8, 2005:

The long cherished dream of a vast majority of Israelis and Palestinians has been to live a normal life in peace and security. At long last, all of us can sense a newfound movement towards that dream. I urge everyone—the parties and the international community—to refrain from any actions

pas non plus victimes d’un désavantage préexistant, comme le sont sans aucun doute de nombreuses personnes. Cependant, ce qui importe en l’espèce, c’est qu’il ne ressort pas de la preuve que les stéréotypes, les préjugés et la vulnérabilité dont les juifs ont été victimes par le passé sont imputables à leur lieu de naissance. Par conséquent, ce facteur milite contre une conclusion de discrimination.

[63] Cela dit, nous n’écartons pas la possibilité que des personnes nées à Jérusalem, qu’elles soient musulmanes, chrétiennes ou juives, et quelles que soient leur opinion sur le statut de Jérusalem, soient désavantagées en raison de leur lieu de naissance parce que l’on ne reconnaît pas leurs revendications de souveraineté à l’échelon international. Aucune preuve n’a toutefois été produite à cet égard.

[64] 2) Le rapport. Il ressort de la preuve que Jérusalem, selon le droit international, est un territoire qui n’est pas reconnu comme souverain à l’échelon international. Par ailleurs, les personnes nées à Jérusalem ou dans les environs ont des convictions solides et contradictoires quant au statut juridique de ce territoire. Cela tient sans aucun doute au fait que Jérusalem est une ville qui revêt une importance historique et religieuse énorme pour les juifs, les chrétiens et les musulmans. La politique de Passeport Canada au sujet de Jérusalem vise simplement la conformité au droit international, en reconnaissant les circonstances et les sensibilités uniques de toutes les personnes qui y vivent. Il ne s’agit pas, comme le laisse entendre M. Veffler, de [TRADUCTION] « cibler un groupe » ou du produit d’une décision arbitraire ou stéréotypée.

[65] Cependant, la politique de Passeport Canada va plus loin. Il s’agit, de la part du gouvernement canadien, de répondre à la directive suivante de l’ancien secrétaire général Kofi Annan, dans une allocution prononcée dans le cadre d’une réunion internationale portant sur la question de la Palestine, le 8 mars 2005 :

Depuis longtemps, la grande majorité des Israéliens et des Palestiniens n’a pas de désir plus cher que de mener une vie normale, dans la paix et la sécurité. Nous avons tous aujourd’hui le sentiment qu’enfin ce rêve redevient accessible. J’exhorte donc à la fois les parties et la communauté

that would be detrimental to the resumption of negotiations and implementation of the Road Map, or that could prejudice the resolution of final status issues. [Emphasis added]

While the current political situation in the Middle East may not be the same today as it was when this statement was delivered, the importance of the objective of neutrality and non-interference remains constant.

[66] The Passport Canada policy is also the result of political sensitivity surrounding the status of Jerusalem, at the domestic and international level. Canada has, in the past, created or proposed policies which have been perceived by some as taking sides in the dispute. For example, in 1979 the Canadian government announced that the Canadian Embassy in Tel Aviv, Israel would be relocated to Jerusalem. This announcement apparently generated immense controversy, both domestically and internationally. It resulted in a study, led by the Right Honourable Robert L. Stanfield, on the spectrum of Canada's relationship with the countries of the Middle East and North Africa, and more specifically, the question of the location of the Canadian Embassy in Israel. Following the release of the Stanfield Report, which recommended against moving the embassy, the Canadian government withdrew its earlier announcement (see affidavit of Michael D. Bell, at paragraphs 31 and 32). Of course, this appeal has nothing to do with the location of the Canadian Embassy in Israel.

[67] In sum, we are of the view that the Passport Canada policy is a policy which reflects the truly unique circumstances pertaining to Jerusalem and respects the human dignity of all persons born and living in Jerusalem. Accordingly, we agree with the applications Judge that there is some correspondence between the Passport Canada policy and the particular circumstances of persons born in Jerusalem.

[68] (3) Ameliorative purpose. There is no contention that there is an ameliorative purpose or effect of the Passport Canada policy.

internationale à s'abstenir de commettre tout acte qui entraverait la reprise des négociations et la mise en œuvre de la feuille de route, ou qui pourrait compromettre le règlement des questions relatives au statut final. [Non souligné dans l'original.]

La situation politique qui règne actuellement au Proche-Orient n'est peut-être pas la même qu'à l'époque où cette allocation a été prononcée, mais l'importance de l'objectif de neutralité et de non-ingérence n'a pas changé.

[66] La politique de Passeport Canada résulte également de la sensibilité politique qui entoure le statut de Jérusalem, sur les plans national et international. Par le passé, le Canada a créé ou proposé des politiques que certains ont perçues comme révélatrices d'un parti pris dans le différend. Par exemple, en 1979, le gouvernement canadien annonça que l'ambassade du Canada à Tel Aviv (Israël) serait transférée à Jérusalem, ce qui suscita une énorme controverse, tant au pays qu'à l'étranger. Celle-ci donna lieu à une étude, menée par le très honorable Robert L. Stanfield, sur l'étendue des relations qu'entretenait le Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord et, plus précisément, sur la question de l'emplacement de l'ambassade du Canada en Israël. À la suite de la publication du rapport Stanfield, qui se prononça contre le déplacement de l'ambassade, le gouvernement canadien retira l'annonce qu'il avait faite antérieurement (voir l'affidavit de Michael D. Bell, aux paragraphes 31 et 32). Bien sûr, le présent appel n'a rien à voir avec l'emplacement de l'ambassade du Canada en Israël.

[67] En résumé, nous sommes d'avis que la politique de Passeport Canada reflète les circonstances véritablement singulières de Jérusalem, et qu'elle respecte la dignité humaine de toutes les personnes qui sont nées dans cette ville et qui y vivent. Nous convenons donc, avec le juge de première instance, qu'il y a un certain rapport entre la politique de Passeport Canada et les circonstances particulières des personnes nées à Jérusalem.

[68] 3) L'objet d'amélioration. Nul ne soutient que la politique de Passeport Canada comporte un objet ou un effet d'amélioration.

[69] (4) Nature of the interest affected. Mr. Veffer argues that the interest affected is the ability to express his identity in a government-issued identity document. He argues that this right is of fundamental importance to him because it allows him to express his subjectively held religious and political beliefs about who he perceives himself to be.

[70] In our view, though significant to Mr. Veffer, the interest affected here is of minor objective significance. It is merely the right to display in one's passport the country in which one was born. The interest is declaratory in nature, and has no proven negative effect on the ability of the passport holder to be identified as a Canadian citizen and to travel to other countries, the two purposes for which a passport is issued. While Mr. Veffer may feel that the right to declare his country of birth is of fundamental importance, we believe a reasonable person in his position would not agree. Mr. Veffer still maintains the freedom to express his faith and his subjectively held views as to the status of Jerusalem; he is just not able to do so in his Canadian passport. He may also have the option open to him, as a person born in Israel, to obtain and carry an Israeli passport which may well describe his place of birth as Jerusalem, Israel.

#### Conclusion on Discrimination

[71] When taken together, an application of the contextual factors to the circumstances of this case demonstrates that Mr. Veffer has not been discriminated against in that his human dignity has not been invaded. There is no evidence in the record that Mr. Veffer, or persons with similar traits and in similar circumstances, suffer or have historically suffered disadvantage merely on account of place of birth. In addition, there is a correspondence between the Passport Canada policy and the special circumstances pertaining to Jerusalem, and the Canadian citizens born there. The Passport Canada policy not only reflects the status of Jerusalem under international law, it takes account of the highly sensitive situation among the persons born in that territory, and the political delicacy surrounding that conflict at the international level. The third factor, ameliorative

[69] 4) La nature du droit touché. M. Veffer soutient que le droit touché est la capacité d'exprimer son identité dans une pièce d'identité émanant du gouvernement. Ce droit, ajoute-t-il, a pour lui une importance fondamentale parce qu'il lui permet d'exprimer ses croyances politiques et religieuses subjectives sur ce qu'il a le sentiment d'être.

[70] À notre avis, bien qu'il soit important pour M. Veffer, le droit touché dont il est question en l'espèce a une importance objective mineure. Il s'agit simplement du droit d'indiquer dans son passeport le pays où l'on est né. Ce droit est de nature déclarative, et n'a aucun effet défavorable prouvé sur la capacité du titulaire du passeport d'être identifié en qualité de citoyen canadien et de se déplacer vers d'autres pays, les deux raisons pour lesquelles le passeport est délivré. M. Veffer a peut-être bien le sentiment que le droit de déclarer son pays de naissance revêt une importance fondamentale, mais nous sommes d'avis que la personne raisonnable se trouvant dans sa position ne serait pas d'accord. M. Veffer conserve toujours la liberté d'exprimer sa foi et ses opinions subjectives sur le statut de Jérusalem; il lui est tout simplement impossible de le faire dans son passeport canadien. Il a peut-être aussi le choix, parce qu'il est né en Israël, d'obtenir un passeport israélien qui peut fort bien indiquer que son lieu de naissance est « Jérusalem (Israël) ».

#### Conclusion au sujet de la discrimination

[71] L'application des facteurs contextuels aux circonstances de l'espèce, lorsqu'ils sont combinés, montre que M. Veffer n'a pas été victime de discrimination, en ce sens qu'il n'y a pas eu d'atteinte à sa dignité humaine. Rien dans la preuve n'indique que M. Veffer, ou les personnes ayant des caractéristiques et des circonstances analogues, souffrent présentement ou historiquement d'un désavantage simplement à cause de leur lieu de naissance. En outre, il y a un rapport entre la politique de Passeport Canada et les circonstances spéciales concernant Jérusalem, et les citoyens canadiens nés dans ce lieu. Non seulement la politique de Passeport Canada reflète-t-elle le statut de Jérusalem en droit international, elle tient compte aussi de la situation fort délicate des personnes nées dans ce territoire et du caractère politiquement délicat qui entoure ce conflit sur

purpose, serves no purpose in this appeal. Finally, the nature of Mr. Vefffer's interest affected is in our view minimal. The absence of a country of birth printed on a passport has no impact on his ability to travel or to be fully recognized as a Canadian citizen.

[72] We are of the view, therefore, that a reasonable person in the position of Mr. Vefffer would consider the special status of Jerusalem under international law and would not be offended by the current Passport Canada policy, and the Canadian passports issued thereunder, in a way that interferes with human dignity. There is no discrimination here.

#### CONCLUSION

[73] Having found no *prima facie* violation of the Charter, there is no need to address the fourth ground of appeal, namely, whether any breach of the Charter is justified by section 1.

[74] We would dismiss this appeal, but, in all the circumstances, without costs.

le plan international. Le troisième facteur—l'objet d'amélioration—n'est d'aucune utilité dans le présent appel. Enfin, la nature du droit touché de M. Vefffer n'est, selon nous, que minime. Le fait que le pays de naissance n'est pas imprimé dans son passeport n'a aucune incidence sur sa capacité de voyager, ou sur le fait d'être pleinement reconnu en tant que citoyen canadien.

[72] Nous sommes donc d'avis que la personne raisonnable se trouvant dans la situation de M. Vefffer considérerait le statut spécial de Jérusalem selon le droit international, et qu'elle ne serait pas offensée par la politique actuellement en vigueur de Passeport Canada, et par les passeports canadiens délivrés en vertu de cette politique, d'une manière qui porte atteinte à la dignité humaine. Il n'y a pas de discrimination en l'espèce.

#### CONCLUSION

[73] En l'absence de violation à première vue de la Charte, il n'est nul besoin de se pencher sur le quatrième motif d'appel, soit la question de savoir si une atteinte quelconque à la Charte est justifiée par l'article premier.

[74] Nous sommes d'avis de rejeter l'appel mais, compte tenu de toutes les circonstances, sans dépens.