

**Loyola High School and
John Zucchi** *Appellants*

v.

Attorney General of Quebec *Respondent*

and

**Canadian Council of Christian Charities,
Evangelical Fellowship of Canada,
Christian Legal Fellowship,
World Sikh Organization of Canada,
Association of Christian Educators
and Schools Canada, Canadian Civil
Liberties Association, Catholic Civil
Rights League, Association des
parents catholiques du Québec,
Faith and Freedom Alliance,
Association de la communauté copte
orthodoxe du grand Montréal,
Faith, Fealty and Creed Society,
Home School Legal Defence
Association of Canada,
Seventh-day Adventist Church in Canada,
Seventh-day Adventist Church —
Quebec Conference,
Corporation archiépiscopale catholique
romaine de Montréal and Archevêque
catholique romain de Montréal** *Interveners*

**INDEXED AS: LOYOLA HIGH SCHOOL v.
QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)**

2015 SCC 12

File No.: 35201.

2014: March 24; 2015: March 19.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,
Cromwell, Moldaver and Karakatsanis JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL
FOR QUEBEC**

*Administrative law — Judicial review — Standard of
Review — Ministerial discretion — Mandatory ethics
and religious culture program — Private denominational*

**École secondaire Loyola et
John Zucchi** *Appellants*

c.

Procureur général du Québec *Intimé*

et

**Conseil canadien des œuvres
de charité chrétiennes,
Alliance évangélique du Canada,
Alliance des chrétiens en droit,
World Sikh Organization of Canada,
Association of Christian Educators
and Schools Canada, Association canadienne
des libertés civiles, Ligue catholique
des droits de l’homme, Association des
parents catholiques du Québec,
Faith and Freedom Alliance,
Association de la communauté copte
orthodoxe du grand Montréal,
Faith, Fealty and Creed Society,
Home School Legal Defence
Association of Canada, Église adventiste
du septième jour au Canada, Église adventiste
du septième jour — Fédération du Québec,
Corporation archiépiscopale catholique
romaine de Montréal et Archevêque
catholique romain de Montréal** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : ÉCOLE SECONDAIRE LOYOLA c.
QUÉBEC (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

2015 CSC 12

N° du greffe : 35201.

2014 : 24 mars; 2015 : 19 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,
Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de
contrôle — Pouvoir discrétionnaire du ministre — Pro-
gramme obligatoire d’éthique et de culture religieuse —*

school proposing alternative program — Request for exemption denied by Minister — Proper approach to judicial review of discretionary administrative decisions engaging Charter protections — Whether Minister’s decision proportionately balanced religious freedom with statutory objectives of mandatory program — Regulation respecting the application of the Act respecting private education, CQLR, c. E-9.1, r. 1, s. 22.

Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of religion — Schools — Mandatory ethics and religious culture program — Private denominational school proposing alternative program — Request for exemption denied by Minister — Whether Minister’s insistence that proposed alternative program be entirely secular in its approach is reasonable given the statutory objectives of mandatory program and s. 2(a) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Human rights — Freedom of religion — Schools — Mandatory ethics and religious culture program — Private denominational school proposing alternative program — Request for exemption denied by Minister — Whether Minister’s insistence that proposed alternative program be entirely secular in its approach is reasonable given the statutory objectives of mandatory program — Whether Minister’s decision limits freedom of religion under s. 3 of the Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12.

Loyola High School is a private, English-speaking Catholic high school for boys. It has been administered by the Jesuit Order since the school’s founding in the 1840s. Most of the students at Loyola come from Catholic families.

Since September 2008, as part of the mandatory core curriculum in schools across Quebec, the Minister of Education, Recreation and Sports has required a Program on Ethics and Religious Culture (ERC), which teaches about the beliefs and ethics of different world religions from a neutral and objective perspective.

The stated objectives of the ERC Program are the “recognition of others” and the “pursuit of the common good”. They seek to inculcate in students openness to human rights, diversity and respect for others. To fulfil these objectives, the ERC Program has three components: world religions and religious culture, ethics, and

Programme de remplacement proposé par une école privée confessionnelle — Demande d’exemption refusée par la ministre — Approche correcte du contrôle judiciaire des décisions administratives de nature discrétionnaire mettant en cause les protections conférées par la Charte — La décision de la ministre a-t-elle mis en balance de manière proportionnée la liberté de religion et les objectifs du programme obligatoire visés par la loi? — Règlement d’application de la Loi sur l’enseignement privé, RLRQ, c. E-9.1, r. 1, art. 22.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de religion — Écoles — Programme obligatoire d’éthique et de culture religieuse — Programme de remplacement proposé par une école privée confessionnelle — Demande d’exemption refusée par la ministre — L’insistance de la ministre sur la nécessité que le programme de remplacement proposé ait une approche purement laïque est-elle raisonnable compte tenu des objectifs du programme obligatoire visés par la loi et de l’art. 2a) de la Charte canadienne des droits et libertés?

Droits de la personne — Liberté de religion — Écoles — Programme obligatoire d’éthique et de culture religieuse — Programme de remplacement proposé par une école privée confessionnelle — Demande d’exemption refusée par la ministre — L’insistance de la ministre sur la nécessité que le programme de remplacement proposé ait une approche purement laïque est-elle raisonnable compte tenu des objectifs du programme obligatoire visés par la loi? — La décision de la ministre restreint-elle la liberté de religion garantie par l’art. 3 de la Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12?

L’école secondaire Loyola est une école secondaire catholique privée de langue anglaise pour garçons. Elle est administrée par l’ordre des Jésuites depuis sa fondation dans les années 1840. La plupart des élèves qui fréquentent cette école sont issus de familles catholiques.

Depuis septembre 2008, le ministre de l’Éducation, du Loisir et du Sport exige que le programme Éthique et culture religieuse (ÉCR) soit intégré aux matières obligatoires pour l’ensemble des écoles du Québec. Dans le cadre de ce programme, on présente, d’un point de vue neutre et objectif, les croyances et l’éthique de diverses religions du monde.

Le programme ÉCR a pour objectifs explicites la « reconnaissance de l’autre » et la « poursuite du bien commun ». Ces objectifs visent à inculquer aux élèves un esprit d’ouverture aux droits de la personne et à la diversité ainsi que le respect de l’autre. Pour réaliser ces objectifs, le programme ÉCR comprend trois volets : les

dialogue. The three components are intended to support and reinforce one another. The orientation of the Program is strictly secular and cultural and requires teachers to be objective and impartial. They are not to advance the truth of a particular belief system or attempt to influence their students' beliefs, but to foster awareness of diverse values, beliefs and cultures. The Program provides a framework that teachers are required to use to help students develop these competencies, but leaves teachers with considerable flexibility in developing their own lessons.

The purpose of the religious culture component is to help students understand the main elements of religion by exploring the socio-cultural contexts in which different religions take root and develop. The purpose of the ethics component is to encourage students to think critically about their own ethical conduct and that of others, as well as about the values and norms that different religious groups adopt to guide their behaviour. The purpose of the dialogue component is to help students develop the skills to interact respectfully with people of different beliefs.

Pursuant to s. 22 of the *Regulation respecting the application of the Act respecting private education*, the Minister can grant an exemption from the ERC Program if the proposed alternative program is deemed to be "equivalent". Loyola wrote to the Minister to request an exemption from the Program, proposing an alternative course to be taught from the perspective of Catholic beliefs and ethics. The Minister denied the request based on the fact that Loyola's whole proposed alternative program was to be taught from a Catholic perspective. It was not, as a result, deemed to be "equivalent" to the ERC Program.

Loyola brought an application for judicial review of the Minister's decision. The Superior Court found that the Minister's refusal of an exemption infringed Loyola's right to religious freedom and accordingly granted the application, quashed the Minister's decision, and ordered an exemption. On appeal, the Quebec Court of Appeal concluded that the Minister's decision was reasonable and did not result in any breach of religious freedom. Before this Court, Loyola modified its request to teach the whole program from a Catholic perspective, and was now prepared to teach about the doctrines and practices of other world religions neutrally. But, significantly, it still

religions du monde et le phénomène religieux, l'éthique et le dialogue. Ces trois volets sont censés se compléter et se renforcer l'un l'autre. Le programme a une optique strictement laïque et culturelle et il exige des enseignants qu'ils fassent preuve d'objectivité et d'impartialité. Ils doivent non pas affirmer la vérité d'un système particulier de croyances ou tenter d'influencer les convictions de leurs élèves, mais favoriser la connaissance d'une variété de valeurs, de convictions et de cultures. Bien que le programme constitue un cadre pédagogique que sont tenus de suivre les enseignants pour aider les élèves à acquérir ces compétences, il leur laisse tout de même une latitude considérable pour l'élaboration de leurs leçons.

Le volet du programme relatif au phénomène religieux a pour objet d'aider les élèves à comprendre les principaux éléments de la religion par l'exploration des contextes socioculturels dans lesquels les diverses religions se sont enracinées et se développent. Le volet éthique du programme vise à encourager les élèves à porter un regard critique sur leur propre conduite éthique et sur celle d'autrui, ainsi que sur les valeurs et les normes adoptées par différents groupes religieux pour guider leur conduite. Le volet relatif au dialogue vise à aider les élèves à acquérir des habiletés leur permettant d'interagir de façon respectueuse avec des gens qui ont des convictions différentes.

Suivant l'art. 22 du *Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé*, le ministre peut exempter une école du programme ÉCR si le programme de remplacement proposé est jugé « équivalent ». Loyola a écrit à la ministre pour demander à être exemptée du programme et proposer d'enseigner un autre cours du point de vue des convictions et de l'éthique de la religion catholique. La ministre a refusé la demande en raison du fait que l'ensemble du programme de remplacement proposé par Loyola allait être enseigné selon une perspective catholique. Le programme n'a donc pas été jugé « équivalent » au programme ÉCR.

Loyola a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la ministre. La Cour supérieure a conclu que le refus par la ministre d'accorder une exemption portait atteinte au droit à la liberté de religion de cette institution et elle a donc accueilli la demande, annulé la décision de la ministre et ordonné qu'une exemption soit accordée. En appel, la Cour d'appel du Québec a conclu que la décision de la ministre était raisonnable et n'avait pas entraîné d'atteinte à la liberté de religion. Devant la Cour, Loyola a modifié sa demande visant à enseigner l'ensemble du programme selon une perspective catholique. Elle était maintenant disposée à enseigner de façon neutre la doctrine et les rites

wanted to teach about the *ethics* of other religions from a Catholic perspective. The Minister's position remained the same — no part of the program could be taught from a Catholic perspective, including Catholic doctrine and ethics.

Held: The Minister's decision requiring that *all* aspects of Loyola's proposed program be taught from a neutral perspective, including the teaching of Catholicism, limited freedom of religion more than was necessary given the statutory objectives. As a result, it did not reflect a proportionate balancing and should be set aside. The appeal is allowed and the matter remitted to the Minister for reconsideration.

Per LeBel, Abella, Cromwell and Karakatsanis JJ.: This Court's decision in *Doré v. Barreau du Québec*, [2012] 1 S.C.R. 395, sets out the applicable framework for reviewing discretionary administrative decisions that engage the protections of the *Charter* — both its guarantees and the foundational values they reflect. The discretionary decision-maker is required to proportionately balance the relevant *Charter* protections to ensure that they are limited no more than necessary given the applicable statutory objectives. The reasonableness of the Minister's decision in this case therefore depends on whether it reflected a proportionate balance between the objectives of promoting tolerance and respect for difference, and the religious freedom of the members of the Loyola community.

Freedom of religion means that no one can be forced to adhere to or refrain from a particular set of religious beliefs. This includes both the individual *and* collective aspects of religious belief. Religious freedom under the *Charter* must therefore account for the socially embedded nature of religious belief, and the deep linkages between this belief and its manifestation through communal institutions and traditions.

The context in this case is state regulation of religious schools. This raises the question of how to balance robust protection for the values underlying religious freedom with the values of a secular state. The state has a legitimate interest in ensuring that students in all schools are

d'autres religions du monde. Il importe de le souligner, Loyola souhaitait néanmoins toujours enseigner l'*éthique* d'autres religions selon une perspective catholique. La position de la ministre est demeurée la même — soit qu'aucun aspect du programme ne peut être enseigné suivant une perspective catholique, notamment la doctrine et l'éthique de cette religion.

Arrêt : La décision de la ministre selon laquelle *tous* les aspects du programme proposé par Loyola doivent être enseignés d'un point de vue neutre, y compris l'enseignement du catholicisme, a restreint la liberté de religion plus qu'il n'était nécessaire compte tenu des objectifs visés par la loi. Par conséquent, cette décision n'était pas le fruit d'une mise en balance proportionnée et doit être annulée. Le pourvoi est accueilli et l'affaire est renvoyée au ministre pour réexamen.

Les juges LeBel, Abella, Cromwell et Karakatsanis : Dans *Doré c. Barreau du Québec*, [2012] 1 R.C.S. 395, la Cour a établi le cadre d'analyse applicable pour contrôler les décisions administratives de nature discrétionnaire qui font intervenir les protections conférées par la *Charte* — soit tant les droits qui y sont énoncés que les valeurs dont ils sont le reflet. Le décideur qui exerce son pouvoir discrétionnaire est tenu de mettre en balance de façon proportionnée les protections pertinentes garanties par la *Charte* pour veiller à ce qu'elles ne soient pas restreintes plus qu'il n'est nécessaire compte tenu des objectifs applicables visés par la loi. Pour juger du caractère raisonnable de la décision de la ministre en l'espèce, il faut donc déterminer si cette décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des objectifs de promotion de la tolérance et du respect des différences, d'une part, et de la liberté de religion des membres de la communauté de Loyola, d'autre part.

La liberté de religion signifie que nul ne doit être contraint d'adhérer ou de s'abstenir d'adhérer à un certain ensemble de croyances religieuses. Cela vise *tant* les aspects individuels *que* les aspects collectifs des convictions religieuses. La liberté de religion au sens où il faut l'entendre pour l'application de la *Charte* doit donc tenir compte du fait que les convictions religieuses sont bien ancrées dans la société et qu'il existe des liens solides entre ces croyances et leur manifestation par le truchement d'institutions et de traditions collectives.

La réglementation par l'État des écoles confessionnelles constitue le contexte de la présente affaire. Cela soulève la question de savoir comment mettre en balance une protection solide des valeurs qui sous-tendent la liberté de religion et les valeurs d'un État laïque. L'État

capable, as adults, of conducting themselves with openness and respect as they confront cultural and religious differences. A vibrant, multicultural democracy depends on the capacity of its citizens to engage in thoughtful and inclusive forms of deliberation. But a secular state does not — and cannot — interfere with the beliefs or practices of a religious group unless they conflict with or harm overriding public interests. Nor can a secular state support or prefer the practices of one group over another. The pursuit of secular values means respecting the right to hold and manifest different religious beliefs. A secular state respects religious differences, it does not seek to extinguish them.

Loyola is a private Catholic institution. The collective aspects of religious freedom — in this case, the collective manifestation and transmission of Catholic beliefs — are a crucial part of its claim. The Minister's decision requires Loyola to teach Catholicism, the very faith that animates its character, from a neutral perspective. Although the state's purpose is secular, this amounts to requiring a Catholic institution to speak about its own religion in terms defined by the state rather than by its own understanding. This demonstrably interferes with the manner in which the members of an institution formed for the purpose of transmitting Catholicism can teach and learn about the Catholic faith. It also undermines the liberty of the members of the community who have chosen to give effect to the collective dimension of their religious beliefs by participating in a denominational school.

In the Quebec context, where private denominational schools are legal, preventing a school like Loyola from teaching and discussing Catholicism from its own perspective does little to further the ERC Program's objectives while at the same time seriously interfering with religious freedom. The Minister's decision suggests that engagement with an individual's own religion on his or her own terms can be presumed to impair respect for others. This assumption led the Minister to a decision that does not, overall, strike a proportionate balance between the *Charter* protections and statutory objectives at stake in this case.

That said, the Minister is not required to permit Loyola to teach about the ethics of other religions from a

un intérêt légitime à s'assurer que les élèves de toutes les écoles seront en mesure, une fois devenus adultes, de se comporter avec ouverture et respect lorsqu'ils devront faire face aux différences culturelles et religieuses. Une démocratie multiculturelle dynamique doit pouvoir compter sur la capacité de ses citoyens de discuter de manière réfléchie et ouverte. Un État laïque ne s'immisce cependant pas dans les convictions et les pratiques d'un groupe religieux — et ne peut le faire — à moins qu'elles ne soient contraires ou ne portent atteinte à des intérêts publics prépondérants. Il ne peut pas non plus donner son appui ou accorder sa préférence aux pratiques d'un groupe par rapport à celles d'un autre. La poursuite de valeurs laïques implique le respect du droit d'avoir et de professer des convictions religieuses différentes. Un État laïque respecte les différences religieuses; il ne cherche pas à les faire disparaître.

Loyola est une institution catholique privée. Les aspects collectifs de la liberté de religion — dans le cas qui nous occupe, la manifestation et la transmission de la foi catholique — constituent un élément essentiel de l'argumentation de Loyola. La décision de la ministre oblige cette dernière à enseigner le catholicisme, la religion qui constitue son essence même, d'un point de vue neutre. Bien que l'objectif de l'État soit laïque, cette obligation revient à exiger d'un établissement catholique qu'il traite de sa propre religion selon des modalités définies par l'État plutôt que d'après sa propre conception. Cela empêche manifestement sur la manière dont les membres d'une institution dont l'objet même est de transmettre le catholicisme peuvent enseigner et étudier cette religion. Cela porte également atteinte à la liberté des membres de sa communauté qui ont choisi de donner effet à la dimension collective de leurs convictions religieuses en se joignant à une école confessionnelle.

Dans le contexte québécois, où l'existence d'écoles confessionnelles privées est légale, empêcher une école comme Loyola d'enseigner le catholicisme et d'en parler selon sa propre perspective contribue peu à la réalisation des objectifs du programme ÉCR tout en portant gravement atteinte à la liberté de religion. La décision de la ministre laisse entendre que, dès lors qu'une personne explique sa religion selon son propre point de vue, on peut tout simplement présumer qu'il y a atteinte au principe du respect d'autrui. Cette prémisse a mené la ministre à prendre une décision qui, prise dans son ensemble, n'atteint pas un équilibre proportionné entre les protections conférées par la *Charte* et les objectifs de la loi en cause en l'espèce.

Cela dit, la ministre n'est pas tenue de permettre à Loyola d'enseigner l'éthique d'autres religions selon

Catholic perspective. The risk of such an approach would be that other religions would necessarily be seen not as differently legitimate belief systems, but as worthy of respect only to the extent that they aligned with the tenets of Catholicism. This contradicts the ERC Program's goals of ensuring respect for different religious beliefs. In a multicultural society, it is not a breach of anyone's freedom of religion to be required to learn (or teach) about the doctrines and ethics of other world religions in a neutral and respectful way. In a religious high school, where students are learning about the precepts of one particular faith throughout their education, it is arguably even more important that they learn, in as objective a way as possible, about other belief systems and the reasons underlying those beliefs.

Teaching the ethical frameworks of other religions in a neutral way may be a delicate exercise, but the fact that there are difficulties in implementation does not mean the state should be asked to throw up its hands and abandon its objectives by accepting a program that frames the discussion of ethics primarily through the moral lens of a school's own religion.

It is the Minister's decision *as a whole* that must reflect a proportionate and therefore reasonable balancing of the *Charter* protections and statutory objectives in issue. Preventing a school like Loyola from teaching and discussing Catholicism, the core of its identity, in any part of the program from its own perspective, does little to further the ERC Program's objectives while at the same time seriously interfering with the values underlying religious freedom. The Minister's decision is, as a result, unreasonable.

Per McLachlin C.J. and Rothstein and Moldaver JJ.: Loyola, as a religious organization, is entitled to the constitutional protection of freedom of religion. The communal character of religion means that protecting the religious freedom of individuals requires protecting the religious freedom of religious organizations, including religious educational bodies such as Loyola.

The first issue is whether Loyola's freedom of religion was infringed by the Minister's decision. The second issue is whether the Minister's decision — that only a

une perspective catholique. Cette façon de faire poserait le risque que l'on considère les autres religions non pas comme des systèmes de croyances légitimes différents, mais plutôt comme n'étant dignes de respect que dans la mesure où elles correspondent aux préceptes du catholicisme. Cela contredit l'objectif du programme ÉCR qui consiste à assurer le respect de croyances religieuses différentes. Dans une société multiculturelle, le fait d'être obligé d'étudier (ou d'enseigner) la doctrine et l'éthique d'autres religions du monde d'une façon neutre et respectueuse ne saurait constituer une violation de la liberté de religion de qui que ce soit. Dans le cas d'une école secondaire confessionnelle, où les élèves acquièrent des connaissances au sujet des préceptes d'une religion particulière pendant toute la durée de leurs études, on peut prétendre qu'il est encore plus important qu'ils explorent, de façon aussi objective que possible, d'autres systèmes de croyances ainsi que leurs fondements.

Le fait d'enseigner des systèmes éthiques d'autres religions de façon neutre peut constituer un exercice délicat, mais ces difficultés de mise en œuvre ne devraient pas amener l'État à être tenu de s'en laver les mains et de renoncer à ses objectifs en acceptant un programme qui aborde l'étude de l'éthique d'abord et avant tout à travers le prisme moral de la perspective religieuse de l'établissement d'enseignement.

C'est la décision de la ministre *dans son ensemble* qui doit être le reflet d'une mise en balance proportionnée et donc raisonnable des protections conférées par la *Charte* et des objectifs de la loi en cause. Le fait d'empêcher une école comme Loyola d'enseigner et d'étudier le catholicisme, le cœur de son identité, selon sa propre perspective dans le cadre de l'ensemble du programme contribue peu à l'atteinte des objectifs du programme ÉCR tout en portant gravement atteinte aux valeurs qui sous-tendent la liberté de religion. La décision de la ministre est donc déraisonnable.

La juge en chef McLachlin et les juges Rothstein et Moldaver : Loyola, en tant qu'organisation religieuse, bénéficie de la protection constitutionnelle relative à la liberté de religion. Étant donné le caractère collectif de la religion, la protection relative à la liberté de religion des individus commande la protection de la liberté de religion des organisations religieuses, y compris les établissements d'enseignement à caractère religieux comme Loyola.

Tout d'abord, il faut déterminer si la décision de la ministre a porté atteinte à cette liberté de religion de Loyola. Ensuite, il faut se demander si cette décision —

purely secular course of study may serve as an equivalent to the ERC Program — limits Loyola's freedom of religion more than reasonably necessary to achieve the goals of the program. However one describes the precise analytic approach taken, the essential question raised by this appeal is whether the Minister's decision limited Loyola's right to religious freedom proportionately — that is, no more than was reasonably necessary.

Loyola proposed an alternative to the ERC Program that takes the following form: (1) Loyola will teach Catholicism from the Catholic perspective, but will teach other religions objectively and respectfully; (2) Loyola will emphasize the Catholic point of view on ethical questions, but will ensure all ethical points are presented on any given issue; and (3) Loyola will encourage students to think critically and engage with their teachers and with each other in exploring the topics covered in the program. Loyola's proposal departs from the generic ERC Program in two key respects. When teaching both Catholicism and ethics, Loyola's teachers would depart from the strict neutrality that the ERC Program requires.

The freedom of religion protected by s. 2(a) of the *Charter* is not limited to religious belief, worship and the practice of religious customs. Rather, it extends to conduct more readily characterized as the propagation of, rather than the practice of, religion. Where the claimant is an organization rather than an individual, it must show that the claimed belief or practice is consistent with both its purpose and operation. While an organization itself cannot testify, the credibility of officials and representatives who give testimony on the organization's behalf will aid in evaluating this consistency. It is proper to assess the claimed belief or practice in light of objective facts such as the organization's other practices, policies and governing documents. The beliefs and practices of an organization may also reasonably be expected to be less fluid than those of an individual, therefore inquiry into past practices and consistency of position would be more relevant than in the context of a claimant who is a natural person.

This is not a case where the assessment of consistency is difficult, or where there is a reasonable concern that the expressed belief is made in bad faith or for an ulterior

selon laquelle seul un programme d'études purement laïque peut équivaloir au programme ÉCR — porte atteinte à cette liberté plus qu'il n'est raisonnablement nécessaire de le faire pour atteindre les objectifs du programme. Quelle que soit la façon dont est décrite l'approche analytique précise adoptée, la question essentielle soulevée dans le présent pourvoi est celle de savoir si la décision de la ministre a restreint le droit à la liberté de religion de Loyola de manière proportionnée — c'est-à-dire, pas plus qu'il n'était raisonnablement nécessaire de le faire.

Le programme de remplacement proposé par Loyola se présente sous la forme suivante : (1) Loyola enseignerait le catholicisme du point de vue catholique, mais les autres religions de façon objective et avec respect; (2) Loyola insisterait sur le point de vue catholique pour ce qui est des questions d'éthique, mais veillerait à ce que tous les points de vue éthiques soient présentés sur un sujet donné; et (3) Loyola encouragerait les élèves à penser de manière critique et à échanger avec leurs enseignants et entre eux lorsqu'ils exploreraient les thèmes abordés par le programme. La proposition de Loyola s'écarterait du programme ÉCR de référence sous deux aspects essentiels. Les enseignants de Loyola s'écarteraient de la stricte neutralité exigée par le programme ÉCR dans l'enseignement tant du catholicisme que de l'éthique.

La liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte* ne se limite pas aux convictions religieuses, au culte et à la pratique de coutumes religieuses. En effet, elle englobe des actes qui participent davantage de la propagation de la foi que de la pratique religieuse. Lorsque le demandeur est une organisation plutôt qu'une personne physique, il doit démontrer que la croyance ou la pratique qu'il revendique s'accorde tant avec sa mission qu'avec ses activités. Bien qu'une organisation ne puisse elle-même témoigner, la crédibilité des dirigeants et des représentants qui témoigneront en son nom aidera à apprécier la conformité de cette croyance ou pratique avec sa mission et ses activités. Il convient d'évaluer la croyance ou la pratique revendiquées à la lumière de faits objectifs tels que les autres pratiques de l'organisation, ses politiques et ses documents constitutifs. On peut également raisonnablement s'attendre à ce que les croyances et les pratiques d'une organisation soient moins fluides que celles d'une personne physique. L'examen des pratiques antérieures et de la constance des positions jouerait donc un rôle plus important dans le cas d'une organisation que dans celui d'une personne physique.

Il ne s'agit pas d'une cause dans laquelle l'appréciation de la conformité pose problème ou dans laquelle il y a raisonnablement lieu de s'inquiéter de ce que la

purpose. Having found that Loyola's belief in its religious obligation to teach Catholicism and ethics from a Catholic perspective is consistent with its organizational purpose and operation, it is evident that the Minister's denial of an exemption from the ERC Program — which has the effect of requiring Loyola to teach its entire ethics and religion program from a neutral, secular perspective — infringes Loyola's freedom of religion in violation of s. 2(a) of the *Charter*.

The government bears the burden of showing that the Minister's insistence on a purely secular program of study to qualify for an exemption limited Loyola's religious freedom no more than reasonably necessary to achieve the ERC Program's goals. There is nothing inherent in the ERC Program's objectives (recognition of others and pursuit of the common good) or competencies (world religions, ethics, and dialogue) that requires a cultural and non-denominational approach. As the legislative and regulatory scheme demonstrates, the intention of the government was to allow religious schools to teach the ERC Program without sacrificing their own religious perspectives. This goal is entirely realistic. A program of purely denominational instruction designed primarily to indoctrinate students to the correctness of certain religious precepts would not achieve the objectives of the ERC Program; however, a balanced curriculum, taught from a religious perspective but with all viewpoints presented and respected, could serve as an equivalent to the ERC Program. To the extent Loyola's proposal meets these criteria, it should not have been rejected out of hand.

There is unquestionably a role for the Minister to examine proposed programs on a case-by-case basis to ensure that they adequately further the objectives and competencies of the ERC Program. In certain cases, the result may be that the religious freedoms of private schools are subject to justifiable limitations. Here, however, the Minister adopted a definition of equivalency that essentially read this meaningful individualized approach out of the legislative and regulatory scheme. By using as her starting point the premise that only a secular approach to teaching the ERC Program can suffice as equivalent, the protection contemplated by the exemption provision at issue was rendered illusory.

croissance est exprimée de mauvaise foi ou dans un but inavoué. Comme nous avons conclu que la croyance de Loyola suivant laquelle elle est tenue, sur le plan religieux, d'enseigner le catholicisme et l'éthique selon une perspective catholique est conforme à sa mission et à ses activités, force est de constater que le refus de la ministre d'exempter cet établissement du programme ÉCR — qui a pour effet de l'obliger à enseigner l'ensemble de son programme d'éthique et de religion d'un point de vue neutre et non confessionnel — porte atteinte à sa liberté de religion en contravention de l'al. 2a) de la *Charte*.

C'est au gouvernement de faire la preuve que l'insistance de la ministre sur la nécessité que le programme d'études soit purement laïque pour qu'une exemption puisse être accordée ne restreint le droit à la liberté de religion de Loyola pas plus qu'il est raisonnable de le faire pour atteindre les objectifs du programme ÉCR. Il n'y a rien d'inhérent aux objectifs du programme ÉCR (reconnaissance des autres et poursuite du bien commun) ou aux compétences qu'il vise à inculquer aux élèves (religions dans le monde, éthique et dialogue) qui exige que l'on adopte une démarche culturelle et non confessionnelle. Comme le démontre le régime législatif et réglementaire, l'intention du gouvernement était de permettre aux écoles confessionnelles d'enseigner le programme ÉCR sans sacrifier pour autant leurs propres conceptions religieuses. Cet objectif est tout à fait réaliste. Un programme d'enseignement purement confessionnel conçu d'abord et avant tout pour inculquer aux élèves le bien-fondé de certains préceptes religieux n'atteindrait pas les objectifs du programme ÉCR; toutefois, un ensemble de matières équilibré enseigné d'un point de vue religieux, mais qui présenterait et respecterait tous les points de vue pourrait constituer un cours équivalent au programme ÉCR. Dans la mesure où la proposition de Loyola satisfait à ces critères, elle n'aurait pas dû être rejetée d'emblée.

On ne peut nier que le ministre est notamment chargé d'examiner au cas par cas les programmes proposés pour s'assurer qu'ils favorisent de façon adéquate la réalisation des objectifs du programme ÉCR et l'apprentissage des compétences qu'il vise à atteindre. Dans certains cas, il se pourrait que la liberté de religion des écoles privées fasse l'objet de restrictions justifiées. En l'espèce, toutefois, la ministre a adopté une définition de l'équivalence qui a essentiellement eu pour effet de faire déborder du cadre du régime législatif et réglementaire une méthode individualisée par ailleurs valable. En utilisant comme point de départ la prémisse que seule une démarche non confessionnelle d'enseignement du programme ÉCR pouvait être considérée équivalente, la ministre a rendu illusoire la protection envisagée par la disposition d'exemption en cause.

The legislative and regulatory scheme is designed to be flexible and to permit private schools to deviate from the generic ERC Program, so long as its objectives are met. The Minister's definition of equivalency casts this intended flexibility in the narrowest of terms, and limits deviation to a degree beyond that which is necessary to ensure the objectives of the ERC Program are met. This led to a substantial infringement on Loyola's religious freedom. In short, the Minister's decision was not minimally impairing. Therefore, it cannot be justified under s. 1 of the *Charter* as a reasonable limit on Loyola's s. 2(a) right to religious freedom.

Determining whether a proposed program is sufficiently equivalent to the generic ERC Program is a fact-based exercise. In the context of the present case, Loyola's teachers must be permitted to describe and explain Catholic doctrine and ethical beliefs from the Catholic perspective. Loyola's teachers must describe and explain the ethical beliefs and doctrines of other religions in an objective and respectful way. Loyola's teachers must maintain a respectful tone of debate, but where the context of the classroom discussion requires it, they may identify what Catholic beliefs are, why Catholics follow those beliefs, and the ways in which other ethical or doctrinal propositions do not accord with those beliefs.

This Court is empowered by s. 24(1) of the *Charter* to craft an appropriate remedy in light of all of the circumstances. It is neither necessary nor just to send this matter back to the Minister for reconsideration, further delaying the relief Loyola has sought for nearly seven years. Based on the application judge's findings of fact, and considering the record and the submissions of the parties, the only constitutional response to Loyola's application for an exemption would be to grant it.

Cases Cited

By Abella J.

Applied: *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; **considered:** *S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, 2012 SCC 7, [2012] 1 S.C.R. 235; **referred to:** *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038; *Multani v. Commission scolaire*

Le régime législatif et réglementaire est conçu pour être flexible et pour permettre aux établissements d'enseignement privés de déroger au programme ÉCR de référence à condition d'en respecter les objectifs. La définition de l'équivalence retenue par la ministre exprime la souplesse prévue par le régime réglementaire de la façon la plus restrictive possible et limite les dérogations plus qu'il n'est nécessaire de le faire pour assurer l'atteinte des objectifs du programme ÉCR. Cette façon de procéder s'est traduite par une atteinte grave à la liberté de religion de Loyola. Bref, la décision de la ministre ne constituait pas une atteinte minimale. Elle ne peut donc se justifier en application de l'article premier de la *Charte* en tant que limite raisonnable au droit à la liberté de religion garanti à Loyola par l'al. 2a).

Déterminer si un programme proposé est suffisamment équivalent au programme ÉCR de référence suppose de procéder à une analyse axée sur les faits. Dans le contexte de la présente affaire, les enseignants de Loyola seront autorisés à exposer et à expliquer la doctrine et les croyances éthiques catholiques du point de vue catholique. Les enseignants de Loyola devront exposer et expliquer les croyances et les doctrines éthiques des autres religions de manière objective et respectueuse. Les enseignants de Loyola devront s'assurer que le débat a lieu dans un climat de respect, mais, lorsque le contexte de la discussion en classe l'exigera, ils pourront préciser en quoi consistent les convictions catholiques, les raisons pour lesquelles les catholiques y adhèrent et les raisons pour lesquelles d'autres propositions éthiques ou doctrinales sont incompatibles avec ces convictions.

Le paragraphe 24(1) de la *Charte* habilite la Cour à déterminer la réparation appropriée compte tenu de l'ensemble des circonstances. Il n'est pas nécessaire de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il la réexamine et il ne serait pas juste de le faire puisque cela aurait pour effet de retarder encore plus la réparation que Loyola réclame depuis presque sept ans. Eu égard aux conclusions de fait tirées par le juge saisi de la demande et compte tenu du dossier et des observations des parties, la seule réponse à la demande d'exemption de Loyola qui soit conforme à la Constitution consiste à lui donner une suite favorable.

Jurisprudence

Citée par la juge Abella

Arrêt appliqué : *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; **arrêt examiné :** *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, 2012 CSC 7, [2012] 1 R.C.S. 235; **arrêts mentionnés :** *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038; *Multani c.*

Marguerite-Bourgeois, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256; *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, 2008 SCC 23, [2008] 1 S.C.R. 761; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650; *Chamberlain v. Surrey School District No. 36*, 2002 SCC 86, [2002] 4 S.C.R. 710; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; Eur. Court H. R., *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A No. 260-A; *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII; *Bruker v. Marcovitz*, 2007 SCC 54, [2007] 3 S.C.R. 607; *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Reference re Same-Sex Marriage*, 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698.

By McLachlin C.J. and Moldaver J.

Applied: *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256; *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134; **referred to:** *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. CIP Inc.*, [1992] 1 S.C.R. 843; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391; *Sindicatul “Păstorul Cel Bun” v. Romania* (2014), 58 E.H.R.R. 10; *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII; *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission*, 132 S. Ct. 694 (2012); *National Labor Relations Board v. Catholic Bishop of Chicago*, 440 U.S. 490 (1979); *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, 2012 SCC 7, [2012] 1 S.C.R. 235.

Commission scolaire Marguerite-Bourgeois, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256; *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2008 CSC 23, [2008] 1 R.C.S. 761; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650; *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, 2002 CSC 86, [2002] 4 R.C.S. 710; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; Cour eur. D. H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, jugement du 25 mai 1993, série A n° 260-A; *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII; *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, [2007] 3 R.C.S. 607; *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698.

Citée par la juge en chef McLachlin et le juge Moldaver

Arrêts appliqués : *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256; *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134; **arrêts mentionnés :** *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. CIP Inc.*, [1992] 1 R.C.S. 843; *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391; *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, n° 2330/09, 9 juillet 2013 (HUDOC); *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII; *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School c. Equal Employment Opportunity Commission*, 132 S. Ct. 694 (2012); *National Labor Relations Board c. Catholic Bishop of Chicago*, 440 U.S. 490 (1979); *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, 2012 CSC 7, [2012] 1 R.C.S. 235.

Statutes and Regulations Cited

- Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, ss. 10, 25, 32, 111.
- Act respecting the Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, CQLR, c. M-15, préambule, s. 2.
- Basic school regulation for preschool, elementary and secondary education*, CQLR, c. I-13.3, r. 8, ss. 23, 23.1.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 2(a), 24(1).
- Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12, ss. 3, 41.
- Companies Act*, CQLR, c. C-38, Part III.
- Education Act*, CQLR, c. I-13.3, ss. 447, 459, 461.
- Interpretation Act*, CQLR, c. I-16, s. 61(16).
- Regulation respecting the application of the Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, r. 1, s. 22.

Treaties and Other International Instruments

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 213 U.N.T.S. 221 [the *European Convention on Human Rights*], art. 9.
- International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, arts. 18(1), (4).
- Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), art. 18.

Authors Cited

- Barak, Aharon. *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*, trans. by Daniel Kayros. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Barak, Aharon. "Proportionality (2)", in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, 738.
- Berger, Benjamin L. "Religious Diversity, Education, and the 'Crisis' in State Neutrality" (2014), 29 *C.J.L.S.* 103.
- Bernatchez, Stéphane. "Les rapports entre le droit administratif et les droits et libertés: la révision judiciaire ou le contrôle constitutionnel?" (2010), 55 *McGill L.J.* 641.
- Boudreau, Spencer. "From Confessional to Cultural: Religious Education in the Schools of Québec" (2011), 38 *Religion & Education* 212.
- Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*. Toronto: Butterworths, 1974.
- Gibson, Dale. *The Law of the Charter: Equality Rights*. Toronto: Carswell, 1990.
- Grimm, Dieter. "Conflicts Between General Laws and Religious Norms" (2009), 30 *Cardozo L. Rev.* 2369.

Lois et règlements cités

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 2a), 24(1).
- Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 3, 41.
- Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 61(16).
- Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, art. 10, 25, 32, 111.
- Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, art. 447, 459, 461.
- Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15, préambule, art. 2.
- Loi sur les compagnies*, RLRQ, c. C-38, partie III.
- Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8, art. 23, 23.1.
- Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, r. 1, art. 22.

Traités et autres instruments internationaux

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 213 R.T.N.U. 221 [la *Convention européenne des droits de l'homme*], art. 9.
- Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), art. 18.
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, art. 18(1), (4).

Doctrine et autres documents cités

- Barak, Aharon. *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, trans. by Daniel Kayros, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Barak, Aharon. « Proportionality (2) », in Michel Rosenfeld and Andrés Sajó, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 738.
- Berger, Benjamin L. « Religious Diversity, Education, and the "Crisis" in State Neutrality » (2014), 29 *R.C.D.S.* 103.
- Bernatchez, Stéphane. « Les rapports entre le droit administratif et les droits et libertés : la révision judiciaire ou le contrôle constitutionnel? » (2010), 55 *R.D. McGill* 641.
- Boudreau, Spencer. « From Confessional to Cultural : Religious Education in the Schools of Québec » (2011), 38 *Religion & Education* 212.
- Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*, Toronto, Butterworths, 1974.
- Gibson, Dale. *The Law of the Charter : Equality Rights*, Toronto, Carswell, 1990.

- Habermas, Jürgen. “Religion in the Public Sphere” (2006), 14 *Eur. J. of Philos.* 1.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Macklem, Timothy. “Faith as a Secular Value” (2000), 45 *McGill L.J.* 1.
- Moon, Richard. “Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality*” (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497.
- Mullan, David. “Administrative Tribunals and Judicial Review of *Charter* Issues After *Multani*” (2006), 21 *N.J.C.L.* 127.
- Muñiz-Fraticelli, Victor, and Lawrence David. “Whence a nexus with religion? Religious institutionalism in a Canadian context”, forthcoming.
- Newman, Dwight. *Community and Collective Rights: A Theoretical Framework for Rights held by Groups*. Oxford: Hart, 2011.
- Quebec. Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles. *Building the Future: A Time for Reconciliation*. Québec: The Commission, 2008 (Co-chairs: Gérard Bouchard and Charles Taylor).
- Quebec. Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport. *Establishment of an ethics and religious culture program: Providing future direction for all Québec youth*. Québec: The Ministère, 2005.
- Sossin, Lorne, and Mark Friedman. “Charter Values and Administrative Justice” (2014), 67 *S.C.L.R.* (2d) 391.
- Grimm, Dieter. « Conflicts Between General Laws and Religious Norms » (2009), 30 *Cardozo L. Rev.* 2369.
- Habermas, Jürgen. « Religion in the Public Sphere » (2006), 14 *Eur. J. of Philos.* 1.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Macklem, Timothy. « Faith as a Secular Value » (2000), 45 *R.D. McGill* 1.
- Moon, Richard. « Freedom of Religion Under the *Charter of Rights : The Limits of State Neutrality* » (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497.
- Mullan, David. « Administrative Tribunals and Judicial Review of *Charter* Issues After *Multani* » (2006), 21 *R.N.D.C.* 127.
- Muñiz-Fraticelli, Victor, and Lawrence David. « Whence a nexus with religion? Religious institutionalism in a Canadian context », forthcoming.
- Newman, Dwight. *Community and Collective Rights : A Theoretical Framework for Rights held by Groups*, Oxford, Hart, 2011.
- Québec. Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles. *Fonder l’avenir : Le temps de la conciliation*, Québec, La Commission, 2008 (Coprésidents : Gérard Bouchard et Charles Taylor).
- Québec. Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport. *La mise en place d’un programme d’éthique et de culture religieuse : Une orientation d’avenir pour tous les jeunes du Québec*, Québec, Le Ministère, 2005.
- Sossin, Lorne, and Mark Friedman. « Charter Values and Administrative Justice » (2014), 67 *S.C.L.R.* (2d) 391.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Hilton, Wagner and Fournier J.J.A.), 2012 QCCA 2139, [2012] R.J.Q. 2112, 46 Admin. L.R. (5th) 79, [2012] AZ-50918665, [2012] Q.J. No. 15094 (QL), 2012 CarswellQue 12912 (WL Can.), setting aside a decision of Dugré J., 2010 QCCS 2631, [2010] R.J.Q. 1417, [2010] AZ-50647607, [2010] Q.J. No. 5789 (QL), 2010 CarswellQue 15823 (WL Can.). Appeal allowed.

Mark Phillips and Jacques S. Darche, for the appellants.

Benoit Boucher, Dominique Legault, Amélie Pelletier-Desrosiers and Caroline Renaud, for the respondent.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Hilton, Wagner et Fournier), 2012 QCCA 2139, [2012] R.J.Q. 2112, 46 Admin. L.R. (5th) 79, [2012] AZ-50918665, [2012] J.Q. n° 15094 (QL), 2012 CarswellQue 12912 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Dugré, 2010 QCCS 2631, [2010] R.J.Q. 1417, [2010] AZ-50647607, [2010] J.Q. n° 5789 (QL), 2010 CarswellQue 6161 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

Mark Phillips et Jacques S. Darche, pour les appelants.

Benoit Boucher, Dominique Legault, Amélie Pelletier-Desrosiers et Caroline Renaud, pour l’intimé.

Barry W. Bussey and Derek Ross, for the intervenor the Canadian Council of Christian Charities.

Albertos Polizogopoulos and Don Hutchinson, for the intervenor the Evangelical Fellowship of Canada.

Robert E. Reynolds and Ruth Ross, for the intervenor the Christian Legal Fellowship.

Palbinder K. Shergill, Q.C., and Balpreet Singh Boparai, for the intervenor the World Sikh Organization of Canada.

Ian C. Moes and André Schutten, for the intervenor the Association of Christian Educators and Schools Canada.

Jean-Philippe Groleau, Guy Du Pont and Léon H. Moubayed, for the intervenor the Canadian Civil Liberties Association.

Ranjan K. Agarwal and Jack R. Maslen, for the intervenors the Catholic Civil Rights League, Association des parents catholiques du Québec, the Faith and Freedom Alliance and Association de la communauté copte orthodoxe du grand Montréal.

Blake Bromley, for the intervenor the Faith, Fealty and Creed Society.

Jean-Yves Côté and Paul D. Faris, for the intervenor the Home School Legal Defence Association of Canada.

Gerald D. Chipeur, Q.C., and Grace Mackintosh, for the intervenors the Seventh-day Adventist Church in Canada and the Seventh-day Adventist Church — Quebec Conference.

Milton James Fernandes and Sergio G. Famularo, for the intervenors Corporation archiépiscopale catholique romaine de Montréal and Archevêque catholique romain de Montréal.

Barry W. Bussey et Derek Ross, pour l'intervenant le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes.

Albertos Polizogopoulos et Don Hutchinson, pour l'intervenante l'Alliance évangélique du Canada.

Robert E. Reynolds et Ruth Ross, pour l'intervenante l'Alliance des chrétiens en droit.

Palbinder K. Shergill, c.r., et Balpreet Singh Boparai, pour l'intervenante World Sikh Organization of Canada.

Ian C. Moes et André Schutten, pour l'intervenante Association of Christian Educators and Schools Canada.

Jean-Philippe Groleau, Guy Du Pont et Léon H. Moubayed, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Ranjan K. Agarwal et Jack R. Maslen, pour les intervenantes la Ligue catholique des droits de l'homme, l'Association des parents catholiques du Québec, Faith and Freedom Alliance et l'Association de la communauté copte orthodoxe du grand Montréal.

Blake Bromley, pour l'intervenante Faith, Fealty and Creed Society.

Jean-Yves Côté et Paul D. Faris, pour l'intervenante Home School Legal Defence Association of Canada.

Gerald D. Chipeur, c.r., et Grace Mackintosh, pour les intervenantes l'Église adventiste du septième jour au Canada et l'Église adventiste du septième jour — Fédération du Québec.

Milton James Fernandes et Sergio G. Famularo, pour les intervenants la Corporation archiépiscopale catholique romaine de Montréal et l'Archevêque catholique romain de Montréal.

The judgment of LeBel, Abella, Cromwell and Karakatsanis JJ. was delivered by

[1] ABELLA J. — Since September 2008, as part of the mandatory core curriculum in schools across Quebec, the Minister of Education, Recreation and Sports has required a Program on Ethics and Religious Culture (ERC), which teaches about the beliefs and ethics of different world religions from a neutral and objective perspective. Like all courses in the mandatory curriculum, the Minister may grant private schools an exemption from the ERC Program if they offer an alternative program that the Minister deems to be equivalent.

[2] This appeal results from a judicial review of the Minister's decision to deny an exemption sought by a private, Catholic school. The Minister based her decision on the fact that the school's whole proposed program was to be taught from a Catholic perspective. It was not, as a result, "equivalent" to the ERC Program. The school submits that this is an interference with its religious freedom. The Minister submits that it is a necessary strategy to ensure that students are knowledgeable about and respectful of the differences of others. In a sense, they are both right . . .

[3] This Court's decision in *Doré v. Barreau du Québec*, [2012] 1 S.C.R. 395, sets out the applicable framework for assessing whether the Minister has exercised her statutory discretion in accordance with the relevant *Canadian Charter of Rights and Freedoms* protections. *Doré* succeeded a line of conflicting jurisprudence which veered between cases like *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S.C.R. 1038, and *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 S.C.R. 256, that applied s. 1 (and a traditional *Oakes* analysis) to discretionary administrative decisions, and those, like *Lake v. Canada (Minister of Justice)*, [2008] 1 S.C.R. 761, which applied an administrative law approach. The result in *Doré* was to eschew a literal s. 1 approach in favour of a *robust* proportionality

Version française du jugement des juges LeBel, Abella, Cromwell et Karakatsanis rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — Depuis septembre 2008, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport exige que le programme Éthique et culture religieuse (ÉCR) soit intégré aux matières obligatoires pour l'ensemble des écoles du Québec. Dans le cadre de ce programme, on présente, d'un point de vue neutre et objectif, les croyances et l'éthique de différentes religions du monde. Comme pour tous les cours du programme obligatoire, le ministre peut exempter certaines écoles privées du programme ÉCR si elles offrent un programme de remplacement qu'il juge équivalent.

[2] Le présent pourvoi résulte du contrôle judiciaire d'une décision de la ministre refusant une telle exemption à une école privée catholique. La ministre a fondé sa décision sur le fait que l'ensemble du programme proposé par l'école allait être enseigné selon une perspective catholique. Par conséquent, le programme n'était pas « équivalent » au programme ÉCR. L'école soutient que cette intervention de la ministre porte atteinte à sa liberté de religion. La ministre plaide que la neutralité de l'enseignement constitue une stratégie nécessaire pour s'assurer que les élèves connaissent et respectent les différences. En un sens, la ministre et l'école ont toutes deux raison . . .

[3] Dans *Doré c. Barreau du Québec*, [2012] 1 R.C.S. 395, la Cour a établi le cadre d'analyse applicable pour décider si un ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire conformément aux dispositions pertinentes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cet arrêt a succédé à une série de décisions contradictoires qui ont oscillé entre des arrêts tels *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, et *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, qui ont appliqué l'art. 1 (et l'analyse traditionnelle énoncée dans *Oakes*) à des décisions administratives qui découlaient de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, et d'autres arrêts tels *Lake c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2008] 1 R.C.S. 761, qui ont appliqué une approche de droit administratif. Ainsi,

analysis consistent with administrative law principles.

[4] Under *Doré*, where a discretionary administrative decision engages the protections enumerated in the *Charter* — both the *Charter*'s guarantees and the foundational values they reflect — the discretionary decision-maker is required to proportionately balance the *Charter* protections to ensure that they are limited no more than is necessary given the applicable statutory objectives that she or he is obliged to pursue.

[5] In this case, the Minister's decision reflected the fundamental assumption that any program taught from a religious perspective could not be an alternative to the ERC Program and that the religious school could not teach even its own religion from its own perspective.

[6] For the reasons that follow, in my view prescribing to Loyola how it is to explain Catholicism to its students seriously interferes with freedom of religion, while representing no significant benefit to the ERC Program's objectives. In a context like Quebec's, where private denominational schools are legal, this represents a disproportionate, and therefore unreasonable interference with the values underlying freedom of religion of those individuals who seek to offer and who wish to receive a Catholic education at Loyola. On the other hand, I see no significant impairment of freedom of religion in requiring Loyola to offer a course that explains the beliefs, ethics and practices of other religions in as objective and neutral a way as possible, rather than from the Catholic perspective.

Background

[7] Loyola High School is a private, English-speaking Catholic high school for boys. It is highly respected, and has been administered by the Jesuit Order since the school's founding in the 1840s. Its

dans *Doré*, l'approche fondée sur l'art. 1 prise littéralement a été écartée au profit d'une analyse *robuste* de la proportionnalité compatible avec les principes de droit administratif.

[4] Suivant *Doré*, lorsqu'une décision fait intervenir les protections énumérées dans la *Charte* — soit tant les droits qui y sont énoncés que les valeurs dont ils sont le reflet —, le ou la ministre doit veiller à ce que ces protections ne soient pas restreintes plus qu'il n'est nécessaire compte tenu des objectifs applicables visés par la loi qu'il ou elle a l'obligation de chercher à atteindre.

[5] En l'espèce, la décision de la ministre a reposé sur le postulat fondamental voulant que tout programme enseigné suivant une perspective religieuse ne puisse remplacer le programme ÉCR et qu'une école confessionnelle ne puisse pas enseigner, même sa propre religion, selon son propre point de vue.

[6] Pour les motifs qui suivent, j'estime que le fait de prescrire à Loyola comment elle doit expliquer le catholicisme à ses élèves porte gravement atteinte à la liberté de religion et ne contribue pas d'une manière appréciable à la réalisation des objectifs du programme ÉCR. Dans un contexte comme celui du Québec, où l'existence des écoles privées confessionnelles est légalement reconnue, il s'agit d'une atteinte disproportionnée, et par conséquent déraisonnable, aux valeurs qui sous-tendent la liberté de religion des personnes qui veulent offrir et qui souhaitent recevoir une éducation catholique à Loyola. En revanche, je ne vois aucune atteinte appréciable à la liberté de religion dans le fait d'obliger Loyola à offrir un cours où l'on explique les convictions, l'éthique et les pratiques d'autres religions de façon aussi neutre et objective que possible plutôt que suivant la perspective catholique.

Contexte

[7] L'école secondaire Loyola (« Loyola ») est une école secondaire catholique privée de langue anglaise pour garçons. C'est un établissement très respecté qui est administré par l'ordre des Jésuites depuis sa

mission, teaching, and characteristics are Jesuit. Most of the students at Loyola come from Catholic families.

[8] Until relatively recently, public education in Quebec was entirely confessional in nature and public schools were organized along denominational lines, under the complete control of the Catholic and Protestant Committees of the Council of Public Instruction, who “ran their respective schools with little or no government interference”: Spencer Boudreau, “From Confessional to Cultural: Religious Education in the Schools of Québec” (2011), 38 *Religion & Education* 212, at p. 213.

[9] With the Quiet Revolution in the 1960s, the state took charge of educational institutions formerly controlled by religious communities. By 2000, public schools were fully secularized and denominational schools no longer had official status in the public system. They were, however, permitted to operate as private schools: see *S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 S.C.R. 235, at para. 12.

[10] The Ethics and Religious Culture (ERC) Program, which is the most recent step in the process of secularization of the school system, replaced all the remaining Catholic and Protestant religious programs with a secularized study of religion and ethics. It became mandatory for all schools, public and private, at the start of the 2008-2009 school year. At the secondary level, the program is required to be taught in four of the five years of school: *Basic school regulation for preschool, elementary and secondary education*, CQLR, c. I-13.3, r. 8, ss. 23 and 23.1.

[11] The ERC Program has two key stated objectives: the “recognition of others” and the “pursuit of the common good”. The first objective is based on

fondation dans les années 1840. Sa mission, son enseignement et ses autres caractéristiques sont typiques des institutions jésuites. La plupart des élèves qui fréquentent cette école sont issus de familles catholiques.

[8] Jusqu’à une période relativement récente, l’instruction publique au Québec avait un caractère entièrement confessionnel, et les écoles publiques — qui étaient organisées suivant des divisions religieuses — relevaient exclusivement de comités d’instruction publique catholiques et protestants qui [TRADUCTION] « dirigeaient leurs écoles respectives avec peu ou pas d’ingérence de l’État » : Spencer Boudreau, « From Confessional to Cultural : Religious Education in the Schools of Québec » (2011), 38 *Religion & Education* 212, p. 213.

[9] Dans la foulée de la Révolution tranquille, soit durant les années 60, l’État a pris en charge les établissements d’enseignement qui relevaient jusque-là des communautés religieuses. En 2000, le processus de déconfessionnalisation du système d’éducation public était achevé et les écoles confessionnelles ne possédaient plus de statut officiel au sein du système public. Elles pouvaient toutefois exercer leurs activités en tant qu’écoles privées : voir l’arrêt *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235, par. 12.

[10] Le programme ÉCR, qui marque l’étape la plus récente dans le processus de déconfessionnalisation du système d’éducation, a remplacé tous les programmes religieux catholiques et protestants qui existaient encore par un enseignement non confessionnel de la religion et de l’éthique. Au début de l’année scolaire 2008-2009, ce programme est devenu obligatoire pour tous les établissements d’enseignement, qu’ils soient publics ou privés. Le cours d’ÉCR est, depuis, une matière obligatoire pendant quatre des cinq années du cours secondaire : *Régime pédagogique de l’éducation préscolaire, de l’enseignement primaire et de l’enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8, art. 23 et 23.1.

[11] Le programme ÉCR comporte deux objectifs explicites : « la reconnaissance de l’autre » et « la poursuite du bien commun ». Le premier de ces

the principle that all people possess equal value and dignity. The second seeks to foster shared values of human rights and democracy. By imposing this program in its schools, Quebec seeks to inculcate in all students openness to diversity and respect for others.

[12] In order to fulfil these objectives, the ERC Program has three components which seek to develop three competencies among students: the ability to understand “religious culture”, which includes the study of world religions; the ability to reflect on ethical questions; and the ability to engage in dialogue. The three competencies are intended to support and reinforce one another.

[13] The purpose of the religious culture component is to help students understand the main elements of religion by exploring the socio-cultural contexts in which different religions take root and develop. The program takes a cultural and phenomenological rather than a doctrinal approach to the study of religions. Because of their role in Quebec’s history, it accords a prominent role to Catholicism and Protestantism, but teachers are also required to discuss Judaism, Islam, Hinduism, Buddhism, and Aboriginal belief systems.

[14] The purpose of the ethics component is to encourage students to critically reflect on their own ethical conduct and that of others, as well as on the values and norms that different religious and social groups adopt to guide their behaviour.

[15] The purpose of the dialogue component, which is integrated with the ethics and religious culture components, is to help students develop the skills to interact respectfully with people of different beliefs in a diverse society, and to understand the impact of their behaviour on the broader community.

objectifs repose sur le principe suivant lequel toutes les personnes sont égales en valeur et en dignité. Le second vise l’épanouissement des valeurs communes que sont les droits de la personne et la démocratie. En imposant ce programme dans ses écoles, le Québec cherche à inculquer à tous les élèves un esprit d’ouverture à la diversité ainsi que le respect de l’autre.

[12] Pour réaliser ces objectifs, le programme ÉCR comprend trois volets qui tendent à l’apprentissage par l’élève de trois compétences : comprendre le « phénomène religieux » — ce qui inclut l’étude de religions du monde —, réfléchir sur des questions éthiques et pratiquer le dialogue. Ces trois compétences sont censées se compléter et se renforcer l’une l’autre.

[13] Le volet du programme relatif au phénomène religieux a pour objet d’aider les élèves à comprendre les principaux éléments de la religion par l’exploration des contextes socioculturels dans lesquels diverses religions se sont enracinées et se développent. Le programme aborde l’étude des religions sous un angle culturel et phénoménologique plutôt que doctrinal. En raison du rôle qu’ils ont joué dans l’histoire du Québec, le programme accorde une place prépondérante au catholicisme et au protestantisme, mais les enseignants sont également tenus de discuter du judaïsme, de l’islam, de l’hindouisme, du bouddhisme et des systèmes de croyances autochtones.

[14] Le volet éthique du programme vise à encourager les élèves à porter un regard critique sur leur propre conduite éthique et sur celle d’autrui, ainsi que sur les valeurs et les normes adoptées par différents groupes religieux et sociaux pour guider leur conduite.

[15] Le volet relatif au dialogue — qui fait également partie intégrante des deux autres volets du programme — vise à aider les élèves à acquérir des habiletés leur permettant d’interagir de façon respectueuse avec des gens qui ont des convictions différentes au sein d’une société diversifiée et de comprendre les répercussions de leur propre comportement sur la collectivité en général.

[16] The ERC Program provides a framework that teachers must utilize to help students develop these competencies, but leaves teachers with considerable flexibility in developing their own lessons and structuring their course to convey this content.

[17] The major world religions are taught through themes. Students explore the elements of religious traditions, including different representations of divinity, creation stories, and religious rites, rules and duties. They also discuss Quebec's religious heritage. They then learn about the founding and development of different world religions, and examine the ways that different traditions and philosophical texts have approached questions about divinity, the meaning of life and death, and the human condition generally. And they draw on literature to explore different kinds of religious experiences, methodologies for transmitting religion, and ways religious experiences shape people and communities.

[18] Students develop competency in ethics by exploring themes such as freedom, autonomy, and tolerance, among others. They develop competency in dialogue by learning about different forms of dialogue; strategies for developing, explaining or challenging a point of view; and processes and patterns of thought that can undermine dialogue, such as stereotyping and prejudice.

[19] The orientation of the ERC Program is strictly secular and cultural; it requires teachers to take a "professional stance" of objectivity and impartiality. That means that they are not to advance the truth of a particular belief system or attempt to influence their students' beliefs. Instead, their role is to foster awareness of diverse values, beliefs and cultures. Teachers in the program are therefore expected to act as mediators to help their students develop the critical capacity to understand, articulate and question different points of view.

[16] Bien que le programme ÉCR constitue un cadre pédagogique que sont tenus de suivre les enseignants pour aider les élèves à acquérir ces trois compétences, il leur laisse tout de même une latitude considérable pour l'élaboration de leurs leçons et pour l'organisation de leurs cours en vue de transmettre cette matière.

[17] Les principales religions du monde sont enseignées par thèmes. Les élèves explorent certains éléments des traditions religieuses, notamment une variété de représentations de la divinité, de récits de la création ainsi que de rites, préceptes et devoirs religieux. Ils discutent également du patrimoine religieux québécois. Ils étudient ensuite l'établissement et l'évolution de diverses religions du monde, et examinent la façon dont certaines traditions et certains textes philosophiques traitent de questions telles que le divin, le sens de la vie et de la mort et la condition humaine en général. Ils puisent ensuite dans la littérature pour examiner divers types d'expériences religieuses et modes de transmission de la religion, ainsi que différentes façons dont l'expérience religieuse façonne les gens et les collectivités.

[18] Les élèves développent leur compétence en éthique en explorant des thèmes comme la liberté, l'autonomie et la tolérance. Ils développent leur compétence en dialogue en étudiant diverses formes de dialogue, des stratégies leur permettant de former, d'expliquer ou de remettre en question un point de vue, et des modes de pensée ou façons de voir les choses qui peuvent nuire au dialogue, par exemple les stéréotypes et les préjugés.

[19] Le programme ÉCR a une optique strictement laïque et culturelle : il exige des enseignants qu'ils adoptent une « attitude professionnelle » objective et impartiale. Ceux-ci doivent donc s'abstenir d'affirmer la vérité d'un système particulier de croyances ou de tenter d'influencer les convictions de leurs élèves. Leur rôle consiste plutôt à favoriser la connaissance d'une variété de valeurs, de convictions et de cultures. On attend donc des enseignants, dans le cadre de ce programme, qu'ils agissent comme intermédiaires et aident les élèves à développer leur sens critique afin qu'ils soient en mesure de comprendre, de formuler et de remettre en question divers points de vue.

[20] The ERC program has already been scrutinized — and found to be constitutional — by this Court in the context of the public school system. In *S.L.*, a group of parents claimed that the program would confuse their children and interfere with their religious training because it exposed them to information about various world religions from a secular perspective. They argued that this amounted to a violation of s. 2(a) of the *Charter*.

[21] The Court rejected their claim and affirmed the constitutionality of the ERC Program as a mandatory component of the curriculum in public schools. In her reasons, Justice Deschamps observed that

[p]arents are free to pass their personal beliefs on to their children if they so wish. However, the early exposure of children to realities that differ from those in their immediate family environment is a fact of life in society. The suggestion that exposing children to a variety of religious facts in itself infringes their religious freedom or that of their parents amounts to a rejection of the multicultural reality of Canadian society and ignores the Quebec government's obligations with regard to public education. Although such exposure can be a source of friction, it does not in itself constitute an infringement of s. 2(a) of the *Canadian Charter* and of s. 3 of the *Quebec Charter*. [*S.L.*, at para. 40]

[22] The same Ethics and Religious Culture Program is now before us in the context of a private denominational school. Like their counterparts in the public school system, the core curriculum of private denominational schools is regulated by the province and is compulsory: *Education Act*, CQLR, c. I-13.3, ss. 447 and 459; *Basic school regulation for pre-school, elementary and secondary education*, ss. 23 and 23.1; *An Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, ss. 25 and 32.

[23] A private school is entitled to provide an alternative but “equivalent” program if the Minister approves its content. Section 22 of the *Regulation respecting the application of the Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, r. 1, sets out the Minister's authority to grant an exemption where

[20] Le programme ÉCR a déjà été analysé — et jugé constitutionnel par la Cour — dans le contexte du système scolaire public. Dans l'affaire *S.L.*, un groupe de parents affirmait que ce programme créerait de la confusion chez leurs enfants et nuirait à leur formation religieuse, parce qu'il les exposerait à de l'information sur diverses religions du monde d'un point de vue laïque. Ils soutenaient qu'il s'agissait d'une violation de l'al. 2a) de la *Charte*.

[21] La Cour a rejeté leur prétention et confirmé la constitutionnalité du programme ÉCR en tant qu'élément obligatoire du programme d'études des écoles publiques. Dans ses motifs, la juge Deschamps a fait remarquer que

[I]es parents qui le désirent sont libres de transmettre à leurs enfants leurs croyances personnelles. Cependant, l'exposition précoce des enfants à des réalités autres que celles qu'ils vivent dans leur environnement familial immédiat constitue un fait de la vie en société. Suggérer que le fait même d'exposer des enfants à différents faits religieux porte atteinte à la liberté de religion de ceux-ci ou de leurs parents revient à rejeter la réalité multiculturelle de la société canadienne et méconnaître les obligations de l'État québécois en matière d'éducation publique. Bien qu'une telle exposition puisse être source de frictions, elle ne constitue pas en soi une atteinte à l'al. 2a) de la *Charte canadienne* et à l'art. 3 de la *Charte québécoise*. [*S.L.*, par. 40]

[22] En l'espèce, nous sommes appelés à examiner la validité du même programme ÉCR dans le contexte d'une école privée confessionnelle. Les écoles de ce type, à l'instar des établissements scolaires du réseau public, appliquent un programme d'études de base régi par la province et obligatoire : *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, art. 447 et 459; *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, art. 23 et 23.1; *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, art. 25 et 32.

[23] Les écoles privées sont autorisées à enseigner un programme de remplacement, mais « équivalent », si le ministre en approuve le contenu. L'article 22 du *Règlement d'application de la Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, r. 1, confère en effet au ministre le pouvoir d'exempter un

the school in question proposes to teach an alternative program which the Minister decides is sufficiently similar to the compulsory curriculum. It states:

22. Every institution shall be exempt from the [compulsory curriculum] provided the institution dispenses programs of studies which the Minister of Education, Recreation and Sports judges equivalent.

[24] On March 30, 2008, approximately five months before the ERC Program became mandatory across the Quebec school system, Loyola's Principal and Director wrote to the Minister to request an exemption from the program for the upcoming school year. They claimed that the program was incompatible with Loyola's Catholic mission and convictions and proposed an alternative program that placed greater emphasis on Catholic beliefs and ethics.

[25] In response to the Minister's request for additional information, Loyola sent the Minister a document setting out a general description of its proposed alternative program. The document presents the religious and ethical teachings of the Catholic Church as a central component of the proposed alternative program and as the basis upon which students should learn about other religions. Although it provides an opportunity to discuss major world religions and different ethical positions, the normative core of Loyola's proposed curriculum is the doctrine and belief system of the Catholic Church. Catholic doctrine and ethics would be emphasized early and taught in great depth, and would frame the discussion of other religions and ethical approaches. The third year of the program, for example — a year in which Loyola's proposed program would focus primarily on teaching its students about ethics — is described as a course on "Catholic Moral Teaching" designed to "offer a Catholic vision for answering the question 'What kind of person am I becoming, and what kind of person do I want to become?' It centers on Jesus as the model of full humanness".

établissement d'enseignement du programme d'études obligatoire, dans la mesure où le programme de remplacement proposé est, de l'avis du ministre, suffisamment semblable au programme obligatoire. L'article 22 est ainsi rédigé :

22. Tout établissement est exempté [du programme d'études obligatoire] pourvu que l'établissement offre des programmes jugés équivalents par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

[24] Le 30 mars 2008, soit environ cinq mois avant que le programme ÉCR ne devienne obligatoire pour l'ensemble du réseau scolaire québécois, le directeur et le président de Loyola ont écrit à la ministre et demandé que l'école soit exemptée de l'obligation d'appliquer ce programme pour l'année scolaire à venir. Ils soutenaient que ce programme était incompatible avec la mission et les convictions catholiques de Loyola, et proposaient en outre un programme de remplacement plus axé sur les croyances et l'éthique catholiques que le programme de référence.

[25] En réponse à la demande de la ministre pour des renseignements complémentaires, Loyola lui a fait parvenir par écrit une description générale du programme de remplacement qu'elle proposait. Dans ce document, les enseignements religieux et éthiques de l'Église catholique étaient présentés comme un élément central du programme de remplacement proposé et comme le cadre de référence de l'étude des autres religions. Bien que le programme d'études proposé prévoit la possibilité de traiter des principales religions du monde et de différents points de vue éthiques, son essence normative correspond à la doctrine et aux croyances de l'Église catholique. Ainsi, on s'attacherait au départ à la doctrine et à l'éthique catholiques, qui seraient enseignées en détail et serviraient de cadre pour l'étude des autres religions et approches éthiques. Par exemple, le cours de la troisième année du programme — année où le programme proposé porterait principalement sur l'enseignement de l'éthique — est décrit comme un cours sur [TRADUCTION] « l'enseignement moral catholique » qui vise à « offrir aux élèves une vision catholique, afin de leur permettre de répondre aux

In the fourth year of the program, which focuses on the world religions component,

[t]he course presents a concise history of the Catholic Church, covering the significant events and doctrines that have shaped the course of Catholic thought and action over the past millennia. Beginning with the Apostolic Age, it follows the rise of Christendom through the High Middle Ages to the Reformation and into the Twentieth Century. Topics include the early fathers of the Church, scholars, heresies, councils, popes and saints and concludes with an exploration of the current challenges that we face in the post-modern world.

. . . As the course progress[es] through history, a variety of Religions are discussed . . . [i]n particular, the interaction between the Catholic Church and the various other religions is explored.

Loyola's proposed course description did not address the dialogue competency that is required as part of the ERC Program.

[26] In a letter dated August 7, 2008, the Minister denied Loyola's request for an exemption from teaching the ERC curriculum, seeing Loyola's proposed approach as essentially a request for a departure from teaching the ERC subject altogether, rather than for an exemption based on a proposed equivalent course.

[27] Loyola sent a follow-up request to the Minister on August 25, 2008, attempting to demonstrate how its proposed alternative program met the objectives of the ERC Program. In its view, the religious nature of the school prevented it from teaching Catholic beliefs or other religions from a "neutral" or detached perspective. Although its program would be taught from a Catholic perspective, it would offer its students a deeper and more thorough understanding of world religions by going beyond history and external customs to engage seriously with their fundamental beliefs. It also

questions suivantes : "Quel genre de personne suis-je en train de devenir? Quel genre de personne est-ce que je souhaite devenir?" Il est centré sur Jésus en tant que modèle d'humanité pleine et entière ». Durant la quatrième année du programme, où l'accent serait mis sur les religions dans le monde :

[TRADUCTION] Le cours présente un bref historique de l'Église catholique et porte sur les événements et doctrines d'importance qui ont influencé le cours de la pensée et de l'action catholiques au cours des derniers millénaires. En commençant par l'âge apostolique, le cours suit l'ascension de la chrétienté tout au long du haut Moyen Âge jusqu'à la Réforme et au vingtième siècle. Les thèmes abordés comprennent les premiers Pères de l'Église, les théoriciens, les hérésies, les conciles, les papes et les saints. Le cours se conclut par un examen des défis actuels auxquels nous devons faire face dans le monde postmoderne.

. . . Au fur et à mesure que le cours avance dans l'histoire, diverses religions sont étudiées [. . .] On se penche notamment sur l'interaction entre l'Église catholique et les diverses autres religions.

La description du cours proposé ne traitait pas de la compétence au dialogue, un aspect pourtant obligatoire du programme ÉCR.

[26] Dans une lettre datée du 7 août 2008, la ministre a refusé la demande présentée par Loyola en vue d'être exempté de l'obligation d'enseigner le programme ÉCR puisqu'elle jugeait que la proposition de Loyola consistait essentiellement en une demande de dispense quant à l'ensemble du programme ÉCR plutôt qu'en une demande d'exemption basée sur l'enseignement d'un cours équivalent.

[27] Le 25 août 2008, Loyola a envoyé une seconde demande à la ministre dans laquelle elle a tenté de démontrer en quoi le programme de remplacement qu'elle proposait respectait les objectifs du programme ÉCR. À son avis, le caractère confessionnel de l'école l'empêchait d'enseigner les croyances catholiques ou les autres religions d'un point de vue « neutre » ou détaché. Certes, le programme de l'école serait enseigné suivant une perspective catholique, mais elle offrirait aux élèves une compréhension plus approfondie et plus complète des religions du monde, en allant au-delà de

affirmed its commitment to teaching its students to [TRANSLATION] “think critically, to obtain information, to be aware of the principal ethical issues and to examine popular beliefs and practices”, but from a Catholic perspective.

[28] This second request was also denied by the Minister. In a letter dated November 13, 2008, a department official writing on the Minister’s behalf expressed concern that Loyola’s proposed program was faith-based, rather than cultural. The letter also mentioned what were seen as defects in the development of competency in dialogue and in the role of the teacher. The letter set out the following six bases for the Minister’s decision to deny Loyola’s request for an exemption:

[TRANSLATION]

- The two main goals of the Ethics and Religious Culture program are recognition of others and pursuit of the common good. The approach to and the conception of the common good developed in the Ethics and Religious Culture program [and those] proposed by Loyola High School are very different. The approach advocated in the Ethics and Religious Culture program is cultural, not faith-based. According to the summary of the program proposed by Loyola High School and submitted to the department for evaluation, the program is based on the Catholic faith and its main goal is the transmission of Catholic beliefs and convictions. It encompasses a conception of others, but once again from a Christian Catholic perspective.
- Again according to the summary of the program submitted to the department for evaluation, it appears that, contrary to the Ethics and Religious Culture program, the Loyola High School program does not lead the student to reflect on the common good, or on ethical issues, but rather to adopt the Jesuit perspective of Christian service.
- The ethics component of the Ethics and Religious Culture program does not offer the students moral education. It takes into consideration elements of

l’histoire de ces religions et de leurs manifestations extérieures et en les amenant à se pencher sérieusement sur leurs croyances fondamentales. Loyola y confirmait aussi son engagement à enseigner à ses élèves « à penser de manière critique, à s’informer, à être au courant des principales questions d’éthique et à questionner et examiner les croyances et pratiques populaires », mais d’un point de vue catholique.

[28] La seconde demande a elle aussi été refusée par la ministre. Dans une lettre datée du 13 novembre 2008, un cadre du ministère qui écrivait au nom de la ministre s’est dite préoccupée par le fait que le programme proposé était fondé sur la foi plutôt que sur la culture. Elle y a également fait état de ce qui était considéré comme des lacunes dans le développement des compétences relatives au dialogue et dans le rôle de l’enseignant. La lettre énonçait les six raisons suivantes pour justifier la décision de la ministre de refuser la demande d’exemption :

- Les deux grandes finalités du programme Éthique et culture religieuse sont la reconnaissance de l’autre et la poursuite du bien commun. L’approche et la conception du bien commun développées dans le programme Éthique et culture religieuse et celles proposées par Loyola High School sont très différentes. L’approche préconisée dans le programme Éthique et culture religieuse est culturelle et non fondée sur la foi. Or, suivant le sommaire du programme proposé par Loyola High School et soumis au Ministère pour évaluation, il appert que le programme de Loyola High School est fondé sur la foi catholique et a pour principale finalité la transmission des croyances et convictions catholiques. Il englobe une conception de l’autre, mais toujours par rapport à la perspective chrétienne catholique.
- Toujours suivant le sommaire du programme soumis au Ministère pour évaluation, il appert que, contrairement au programme Éthique et culture religieuse, le programme de Loyola High School n’amène pas l’élève à réfléchir sur le bien commun, ni sur des questions d’éthique, mais l’amène plutôt à adopter la perspective jésuite du service chrétien.
- Le volet éthique du programme Éthique et culture religieuse ne propose pas d’enseignement moral aux élèves. Il tient compte d’éléments de la culture

religious culture, whereas, according to the information transmitted to the department, the ethics aspect of the program proposed by Loyola High School focuses on the teaching of moral reference points laid down by the Catholic Church.

- According to the summary of the program submitted to the department for evaluation, the program proposed by Loyola High School does not provide for the development of competence in the practice of dialogue within the meaning of the Ethics and Religious Culture program.
- The training in religious culture of the Ethics and Religious Culture program is aimed at an enlightened comprehension of the many expressions of the religious experience present in Québec culture and in the world. Each religious tradition is observed individually without comparison or reference to another tradition. According to the summary of the program proposed by Loyola High School and transmitted to the department for evaluation, the program does not meet the requirements for the Ethics and Religious Culture program in terms of religious culture, as religions are studied in connection with the Catholic religion.
- Again according to the summary of the program submitted to the department for evaluation, the program proposed by Loyola High School is distinguished from the Ethics and Religious Culture program in terms of the teacher's role. In the Ethics and Religious Culture program, the teacher's foremost responsibility is to assist and guide the students in their reflections, whereas according to the information provided the department, the teacher of the program proposed by Loyola High School seems to have to teach the foundations of the religion and universe of Jesuit Catholic beliefs.

[29] Loyola brought an application for judicial review of the Minister's decision. In its view, the "normative pluralism" that underpinned the entire ERC Program was a violation of freedom of religion because it was incompatible with Loyola's character as a Catholic institution. After hearing additional testimony from Loyola about its proposed alternative program, the application judge concluded that the Minister's decision was incorrect, and constituted an unjustified violation of Loyola's right to religious freedom.

religieuse, alors que, selon les informations transmises au Ministère, le volet éthique du programme proposé par Loyola High School apparaît axé sur l'enseignement de repères moraux édictés par l'Église catholique.

- Suivant le sommaire du programme soumis au Ministère pour évaluation, il appert que le programme proposé par Loyola High School ne prévoit pas le développement de la compétence à la pratique du dialogue au sens où le programme Éthique et culture religieuse l'entend.
- La formation en culture religieuse du programme Éthique et culture religieuse vise une compréhension éclairée des multiples expressions du religieux présentes dans la culture québécoise et dans le monde. Chaque tradition religieuse est observée individuellement sans comparaison ou référence à une autre tradition. Suivant le sommaire du programme proposé par Loyola High School transmis au Ministère pour évaluation, il appert que ce programme ne satisfait pas aux exigences du programme Éthique et culture religieuse relatives à la culture religieuse, car l'étude des religions apparaît être réalisée en lien avec la religion catholique.
- Toujours suivant le sommaire du programme soumis au Ministère pour évaluation, il appert que le programme proposé par Loyola High School se distingue du programme Éthique et culture religieuse en ce qui a trait au rôle de l'enseignant. En effet, dans le programme Éthique et culture religieuse, la première responsabilité de l'enseignant est d'accompagner et de guider ses élèves dans leur réflexion, alors que suivant les informations fournies au Ministère, l'enseignant du programme proposé par Loyola High School semble devoir enseigner les fondements de la religion et de l'univers des croyances catholiques jésuites.

[29] Loyola a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la ministre, plaidant que le « pluralisme normatif » qui sert de fondement à l'ensemble du programme ÉCR violait la liberté de religion parce qu'il est incompatible avec le caractère confessionnel catholique de l'établissement. Après avoir entendu des témoignages additionnels produits par Loyola au sujet du programme de remplacement proposé, le juge saisi de la demande a conclu que la décision de la ministre était incorrecte et qu'elle constituait une violation injustifiée du droit à la liberté de religion de cette institution.

[30] On appeal, the Quebec Court of Appeal unanimously overturned the decision. Applying this Court's decision in *Doré*, the Court of Appeal held that a reasonableness standard should be applied in assessing how the Minister balanced the *Charter* rights at stake. It concluded that the ERC Program did not interfere with religious freedom in any substantial manner, and that the Minister had therefore exercised her discretion in a reasonable manner.

[31] Before this Court, Loyola took a different position than in the prior proceedings. Loyola had previously asserted that the *entire* orientation of the ERC Program represented an impairment of religious freedom on the basis that discussing any religion through a neutral lens would be incompatible with Catholic beliefs. Its revised position before us was that it did not object to teaching *other* world religions objectively in the first component which focuses on "understanding religious culture". But it still wanted to be able to teach the *ethics* of other religious traditions from the perspective of the Catholic religion rather than in an objective and neutral way. Moreover, it continued to assert the right to teach Catholic doctrine and ethics from a Catholic perspective. Loyola took no position on the perspective from which it would seek to teach the dialogue component, which would be integrated with the other two components of its proposed alternative program. The position of the Minister before this Court, however, remained the same as it had been in the prior proceedings, namely, that in no aspect of the ERC Program would Loyola be permitted to teach from a Catholic perspective. It follows that Loyola's change of position has little impact on the analysis. The question instead is whether the *Minister's* unchanged position, as reflected in her decision concerning the equivalency of Loyola's proposed program, interferes with the relevant *Charter* protections no more than is necessary given the statutory objectives she was required to pursue.

[30] En appel, les juges de la Cour d'appel du Québec ont unanimement infirmé cette décision. Appliquant l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Doré*, ils ont jugé qu'il fallait appliquer la norme de la décision raisonnable pour apprécier la manière dont la ministre avait mis en balance les droits garantis par la *Charte* qui étaient en cause. La Cour d'appel a conclu que le programme ÉCR ne portait aucune atteinte substantielle à la liberté de religion et que la ministre avait donc exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable.

[31] Devant la Cour, Loyola a adopté une position différente de celle qu'elle avait défendue au cours des procédures antérieures. Jusqu'alors, elle avait soutenu que *toute* l'orientation du programme ÉCR constituait une atteinte à son droit à la liberté de religion, puisque discuter de toute religion sous un éclairage neutre était incompatible avec les convictions catholiques. Selon la position révisée qu'elle nous a présentée, elle ne s'oppose plus à l'enseignement d'*autres* religions du monde de façon objective dans le cadre du premier volet, soit celui qui est axé sur « la compréhension du phénomène religieux ». Cela dit, Loyola souhaite toujours pouvoir enseigner l'*éthique* d'autres traditions religieuses du point de vue de la religion catholique plutôt que d'une manière neutre et objective. De plus, elle continue à revendiquer son droit d'enseigner la doctrine et l'éthique catholiques dans une perspective catholique. Loyola n'a pas pris position sur la perspective suivant laquelle elle enseignerait le volet relatif à la pratique du dialogue qui serait intégré aux deux autres volets du programme de remplacement proposé. Pour sa part, la ministre a maintenu devant la Cour la même position que devant les juridictions inférieures, soit que Loyola ne devrait être autorisée à enseigner aucun aspect du programme ÉCR suivant une perspective catholique. Ainsi, le changement de position de Loyola n'a que peu d'incidence sur l'analyse. La question revient plutôt à savoir si la position inchangée de *la ministre*, comme l'illustre sa décision concernant l'équivalence du programme proposé par Loyola, interfère aussi peu qu'il est nécessaire de le faire avec les protections pertinentes garanties par la *Charte* compte tenu des objectifs de la loi qu'elle avait l'obligation de chercher à atteindre.

Analysis

[32] Loyola does not challenge the Minister's statutory authority to impose curricular requirements, but rather her discretionary decision to deny Loyola an exemption from the ERC Program. The reasonableness of the Minister's decision depends on whether it reflected a proportionate balance between the statutory mandate to grant exemptions only when a proposed alternative program is "equivalent" to the prescribed curriculum, based on the ERC Program's goals of promoting tolerance and respect for difference, and the religious freedom of the members of the Loyola community who seek to offer and wish to receive a Catholic education.

[33] Loyola, a non-profit corporation constituted under Part III of the Quebec *Companies Act*, CQLR, c. C-38, also argued that its own religious freedom had been violated by the decision. I recognize that individuals may sometimes require a legal entity in order to give effect to the constitutionally protected communal aspects of their religious beliefs and practice, such as the transmission of their faith: *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 S.C.R. 567, at para. 181; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 S.C.R. 650. I do not believe it is necessary, however, to decide whether corporations enjoy religious freedom in their own right under s. 2(a) of the *Charter* or s. 3 of the *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 (the *Quebec Charter*), in order to dispose of this appeal.

[34] In this case Loyola, as an entity lawfully created to give effect to religious belief and practice, was denied a statutory exemption from an otherwise mandatory regulatory scheme. As the subject of the administrative decision, Loyola is entitled to apply for judicial review and to argue that the Minister failed to respect the values underlying the grant of

Analyse

[32] Loyola conteste non pas le pouvoir légal de la ministre d'imposer certaines exigences pédagogiques, mais plutôt la décision qu'elle a prise, par suite de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de refuser de l'exempter de l'obligation d'appliquer le programme ÉCR. Pour juger du caractère raisonnable de la décision de la ministre, il faut déterminer si cette décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée du mandat légal d'accorder une exemption uniquement si le programme proposé est « équivalent » au programme d'études prescrit compte tenu des objectifs de promotion de la tolérance et du respect des différences du programme ÉCR, d'une part, et de la liberté de religion des membres de la communauté de Loyola qui veulent offrir et qui souhaitent recevoir une éducation catholique, d'autre part.

[33] Loyola, une corporation sans but lucratif constituée sous le régime de la partie III de la *Loi sur les compagnies* du Québec, RLRQ, c. C-38, a également fait valoir que la décision avait porté atteinte à sa liberté de religion. Je reconnais que les individus peuvent parfois avoir besoin d'une personne morale pour donner effet aux aspects collectifs, protégés par la Constitution, de leurs croyances et pratiques religieuses, comme la transmission de leur foi : *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 181; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650. Toutefois, pour statuer sur le présent pourvoi, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de décider si les sociétés jouissent elles-mêmes de la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte* ou par l'art. 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (« *Charte québécoise* »).

[34] En l'espèce, Loyola, en tant qu'entité légalement constituée pour donner effet à des croyances et pratiques religieuses, s'est vu refuser l'octroi d'une exemption prévue par la loi d'un régime réglementaire par ailleurs obligatoire. Parce qu'elle est l'objet de cette décision administrative, l'école est autorisée à présenter une demande de contrôle

her discretion as part of its challenge of the merits of the decision. In my view, as a result, it is not necessary to decide whether Loyola itself, as a corporation, enjoys the benefit of s. 2(a) rights, since the Minister is bound in any event to exercise her discretion in a way that respects the values underlying the grant of her decision-making authority, including the *Charter*-protected religious freedom of the members of the Loyola community who seek to offer and wish to receive a Catholic education: *Chamberlain v. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 S.C.R. 710, at para. 71.

[35] This case, as the Court of Appeal noted and as the parties before this Court accepted, squarely engages the framework set out in *Doré*, which applies to discretionary administrative decisions that engage the *Charter*. *Doré* requires administrative decision-makers to proportionately balance the *Charter* protections — values and rights — at stake in their decisions with the relevant statutory mandate: *Doré*, at para. 55.

[36] As Aharon Barak explained, the purpose of a constitutional right is the realization of its constitutional values: *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right* (2015), at p. 144. In the *Doré* analysis, *Charter* values — those values that underpin each right and give it meaning — help determine the extent of any given infringement in the particular administrative context and, correlatively, when limitations on that right are proportionate in light of the applicable statutory objectives: *Hutterian Brethren*, at para. 88; Lorne Sossin and Mark Friedman, “Charter Values and Administrative Justice” (2014), 67 *S.C.L.R.* (2d) 391, at pp. 403-4.

[37] On judicial review, the task of the reviewing court applying the *Doré* framework is to assess whether the decision is reasonable because it reflects a proportionate balance between the *Charter*

judiciaire et à soutenir, dans le cadre de sa contestation du bien-fondé de la décision, que la ministre n’a pas respecté les valeurs sous-jacentes à l’octroi de son pouvoir discrétionnaire. À mon avis, il n’est donc pas nécessaire de décider si Loyola, en tant que société, jouit elle-même du bénéfice des droits protégés par l’al. 2a), puisque, en effet, la ministre est tenue de toute façon d’exercer son pouvoir discrétionnaire dans le respect des valeurs sous-jacentes à l’octroi de son pouvoir décisionnel, et notamment de la liberté de religion que garantit la *Charte* aux membres de cette communauté qui veulent offrir ou qui souhaitent recevoir une éducation catholique : *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 71.

[35] Comme l’a souligné la Cour d’appel et comme en ont convenu les parties devant la Cour, la présente cause fait directement intervenir le cadre d’analyse élaboré dans *Doré*, qui s’applique aux décisions administratives de nature discrétionnaire emportant l’application de la *Charte*. *Doré* oblige les décideurs administratifs à procéder à une mise en balance proportionnée des protections — droits et valeurs — offertes par la *Charte* en jeu dans leurs décisions, d’une part, et du mandat légal pertinent, d’autre part : *Doré*, par. 55.

[36] Comme Aharon Barak l’a expliqué, un droit constitutionnel existe en vue de la réalisation des valeurs constitutionnelles qu’il recèle : *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right* (2015), p. 144. Dans l’analyse préconisée par *Doré*, les valeurs consacrées par la *Charte* — soit les valeurs qui sous-tendent chaque droit et qui leur donnent un sens — aident à préciser l’ampleur d’une atteinte à un droit donné dans le contexte administratif en cause et, corrélativement, à savoir dans quels cas les restrictions à ce droit sont proportionnées compte tenu des objectifs légaux applicables : *Hutterian Brethren*, par. 88; Lorne Sossin et Mark Friedman, « Charter Values and Administrative Justice » (2014), 67 *S.C.L.R.* (2d) 391, p. 403-404.

[37] Lors d’un contrôle judiciaire, le rôle de la cour appelée à appliquer le cadre d’analyse établi dans *Doré* consiste à se demander si la décision en cause est raisonnable parce qu’elle est le

protections at stake and the relevant statutory mandate: *Doré*, at para. 57. Reasonableness review is a contextual inquiry: *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 18. In the context of decisions that implicate the *Charter*, to be defensible, a decision must accord with the fundamental values protected by the *Charter*.

[38] The *Charter* enumerates a series of guarantees that can only be limited if the government can justify those limitations as proportionate. As a result, in order to ensure that decisions accord with the fundamental values of the *Charter* in contexts where *Charter* rights are engaged, reasonableness requires proportionality: *Doré*, at para. 57. As Aharon Barak noted, “Reasonableness in [a strong] sense strikes a proper balance among the relevant considerations, and it does not differ substantively from proportionality”: “Proportionality (2)”, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (2012), Michel Rosenfeld and András Sajó, eds., 738, at p. 743.

[39] The preliminary issue is whether the decision engages the *Charter* by limiting its protections. If such a limitation has occurred, then “the question becomes whether, in assessing the impact of the relevant *Charter* protection and given the nature of the decision and the statutory and factual contexts, the decision reflects a proportionate balancing of the *Charter* protections at play”: *Doré*, at para. 57. A proportionate balancing is one that gives effect, as fully as possible to the *Charter* protections at stake given the particular statutory mandate. Such a balancing will be found to be reasonable on judicial review: *Doré*, at paras. 43-45.

[40] A *Doré* proportionality analysis finds analytical harmony with the final stages of the *Oakes* framework used to assess the reasonableness of a

fruit d’une mise en balance proportionnée des protections en jeu conférées par la *Charte*, d’une part, et du mandat pertinent conféré par la loi, d’autre part : *Doré*, par. 57. L’appréciation du caractère raisonnable d’une décision constitue une analyse contextuelle : *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 18. Pour être défendable, une décision mettant en cause la *Charte* doit être conforme aux valeurs fondamentales garanties par ce texte.

[38] La *Charte* énumère une série de garanties qui ne peuvent être restreintes que si le gouvernement peut démontrer que ces restrictions sont proportionnées. En conséquence, pour qu’une telle décision soit conforme aux valeurs fondamentales consacrées par la *Charte* lorsque sont en cause des droits que protègent cette dernière, la raisonabilité commande la proportionnalité : *Doré*, par. 57. Comme l’a souligné Aharon Barak, [TRADUCTION] « [l]a raisonabilité [au sens fort du terme] établit un juste équilibre entre les considérations pertinentes, et ne diffère pas substantiellement de la proportionnalité » : « Proportionality (2) », dans *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (2012), Michel Rosenfeld et András Sajó, dir., 738, p. 743.

[39] La question préliminaire consiste à déterminer si la décision fait intervenir la *Charte* en restreignant les protections que confère cette dernière. En présence d’une telle restriction, « il s’agit donc de déterminer si — en évaluant l’incidence de la protection pertinente offerte par la *Charte* et compte tenu de la nature de la décision et des contextes légal et factuel — la décision est le fruit d’une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la *Charte* » : *Doré*, par. 57. Une mise en balance proportionnée en est une qui donne effet autant que possible aux protections en cause conférées par la *Charte* compte tenu du mandat législatif particulier en cause. Une telle mise en balance sera jugée raisonnable dans le cadre d’un contrôle judiciaire : *Doré*, par. 43-45.

[40] L’analyse de la proportionnalité prescrite par l’arrêt *Doré* s’harmonise avec les étapes finales du cadre d’analyse énoncé dans *Oakes* qui sert pour

limit on a *Charter* right under s. 1: minimal impairment and balancing. Both *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, and *Doré* require that *Charter* protections are affected as little as reasonably possible in light of the state's particular objectives: see *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 160. As such, *Doré*'s proportionality analysis is a robust one and “works the same justificatory muscles” as the *Oakes* test: *Doré*, at para. 5.

[41] The *Doré* analysis is also a highly contextual exercise. As under the minimal impairment stage of the *Oakes* analysis, under *Doré* there may be more than one proportionate outcome that protects *Charter* values as fully as possible in light of the applicable statutory objectives and mandate: *RJR-MacDonald*, at para. 160.

[42] *Doré*'s approach to reviewing administrative decisions that implicate the *Charter*, including those of adjudicative tribunals, responds to the diverse set of statutory and procedural contexts in which administrative decision-makers operate, and respects the expertise that these decision-makers typically bring to the process of balancing the values and objectives at stake on the particular facts in their statutory decisions: para. 47; see also David Mullan, “Administrative Tribunals and Judicial Review of *Charter* Issues After *Multani*” (2006), 21 *N.J.C.L.* 127, at p. 149; and Stéphane Bernatchez, “Les rapports entre le droit administratif et les droits et libertés: la révision judiciaire ou le contrôle constitutionnel?” (2010), 55 *McGill L.J.* 641. As Lorne Sossin and Mark Friedman have observed in their cogent article:

While the *Charter* jurisprudence can shed light on the scope of *Charter* values, it remains for each tribunal to determine . . . how to balance those values against its policy mandate. For example, while personal autonomy

déterminer si une restriction à un droit garanti par la *Charte* est raisonnable au regard de l'article premier : atteinte minimale et équilibre. Les arrêts *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, et *Doré* exigent tous deux que l'on restreigne les protections conférées par la *Charte* aussi peu que cela est raisonnablement possible eu égard aux objectifs particuliers de l'État : voir *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160. L'analyse de la proportionnalité préconisée par l'arrêt *Doré* constitue donc une solide analyse qui « fait intervenir les mêmes réflexes justificateurs » que le test de l'arrêt *Oakes* : *Doré*, par. 5.

[41] L'analyse décrite dans *Doré* constitue aussi un exercice hautement contextuel. Tout comme le volet de l'atteinte minimale de l'analyse prescrite par l'arrêt *Oakes*, plusieurs issues peuvent être proportionnées et protéger les valeurs consacrées par la *Charte* aussi pleinement que possible à la lumière des objectifs et mandat applicables prévus par la loi : *RJR-MacDonald*, par. 160.

[42] La démarche que la Cour a appliquée dans *Doré* pour contrôler les décisions administratives faisant intervenir la *Charte*, y compris celles d'organismes juridictionnels, tient compte des divers cadres légaux et procéduraux dans lesquels les décideurs administratifs sont appelés à agir. Elle respecte en outre l'expertise que ceux-ci apportent généralement au processus de mise en balance des valeurs et des objectifs en cause eu égard aux faits particuliers de l'affaire dans les décisions qu'ils prennent en application de la loi : par. 47; voir aussi David Mullan, « Administrative Tribunals and Judicial Review of *Charter* Issues After *Multani* » (2006), 21 *R.N.D.C.* 127, p. 149; et Stéphane Bernatchez, « Les rapports entre le droit administratif et les droits et libertés : la révision judiciaire ou le contrôle constitutionnel? » (2010), 55 *R.D. McGill* 641. Comme les auteurs Lorne Sossin et Mark Friedman le font observer dans leur article convaincant :

[TRADUCTION] Bien que la jurisprudence relative à la *Charte* puisse nous éclairer sur la portée des valeurs consacrées par cette dernière, il revient à chaque tribunal administratif de déterminer [. . .] comment mettre

may be a broadly recognized Charter value, it will necessarily mean something different in the context of a privacy commission than in the context of a parole board. [p. 422]

[43] The context before us — state regulation of religious schools — poses the question of how to balance robust protection for the values underlying religious freedom with the values of a secular state. Part of secularism, however, is respect for religious differences. A secular state does not — and cannot — interfere with the beliefs or practices of a religious group unless they conflict with or harm overriding public interests. Nor can a secular state support or prefer the practices of one group over those of another: Richard Moon, “Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality*” (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497, at pp. 498-99. The pursuit of secular values means respecting the right to hold and manifest different religious beliefs. A secular state respects religious differences, it does not seek to extinguish them.

[44] Through this form of neutrality, the state affirms and recognizes the religious freedom of individuals and their communities. As Prof. Moon noted:

Underlying the [state] neutrality requirement, and the insulation of religious beliefs and practices from political decision making, is a conception of religious belief or commitment as deeply rooted, as an element of the individual’s identity, rather than simply a choice or judgment she or he has made. Religious belief lies at the core of the individual’s worldview. It orients the individual in the world, shapes his or her perception of the social and natural orders, and provides a moral framework for his or her actions. Moreover, religious belief ties the individual to a community of believers and is often the central or defining association in her or his life. The individual believer participates in a shared system of practices and values that may, in some cases, be described as “a way of life”. If religion is an aspect of the individual’s identity,

en balance ces valeurs et le mandat général dont il est investi. Par exemple, bien que l’autonomie personnelle puisse constituer une valeur consacrée par la Charte généralement reconnue, elle aura nécessairement un sens différent aux yeux d’un commissariat à la protection de la vie privée et à ceux d’une commission des libérations conditionnelles. [p. 422]

[43] Le contexte particulier de la présente affaire — qui porte sur la réglementation par l’État des écoles confessionnelles — soulève la question de savoir comment mettre en balance une protection solide des valeurs qui sous-tendent la liberté de religion et les valeurs d’un État laïque. La laïcité vise toutefois en partie le respect des différences religieuses. Un État laïque ne s’immisce pas dans les convictions et les pratiques d’un groupe religieux — et ne peut le faire — à moins qu’elles ne soient contraires ou ne portent atteinte à des intérêts publics prépondérants. Il ne peut pas non plus donner son appui ou accorder sa préférence aux pratiques d’un groupe par rapport à celles d’un autre : Richard Moon, « Freedom of Religion Under the *Charter of Rights : The Limits of State Neutrality* » (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497, p. 498-499. La poursuite de valeurs laïques implique le respect du droit d’avoir et de professer des convictions religieuses différentes. Un État laïque respecte les différences religieuses; il ne cherche pas à les faire disparaître.

[44] Par cette forme de neutralité, l’État confirme et reconnaît la liberté de religion des individus et celle des communautés auxquelles ils appartiennent. Comme le professeur Moon le fait observer :

[TRADUCTION] À la base de l’exigence de cette neutralité [de l’État] et du principe du cloisonnement entre, d’une part, les convictions et les pratiques religieuses et, d’autre part, les décisions politiques, se trouve une conception de la croyance et de l’engagement religieux qui sont profondément enracinés, ou de l’engagement envisagé comme un élément de l’identité de l’individu plutôt que comme une simple question de choix ou de jugement personnels. La croyance religieuse se situe au cœur même de la vision que chacun se fait du monde. Elle oriente l’individu dans le monde, façonne sa perception de l’ordre social et naturel et encadre son agir sur le plan moral. De plus, les convictions religieuses permettent à l’individu de s’identifier à une communauté de croyants, qui constitue souvent le groupe le plus important dans

then when the state treats his or her religious practices or beliefs as less important or less true than the practices of others, or when it marginalizes her or his religious community in some way, it is not simply rejecting the individual's views and values, it is denying her or his equal worth. [Footnote omitted; p. 507.]

[45] Because it allows communities with different values and practices to peacefully co-exist, a secular state also supports pluralism. The European Court of Human Rights recognized the relationship between religious freedom, secularism and pluralism in *Kokkinakis v. Greece*, judgment of 25 May 1993, Series A No. 260-A, a case about a Jehovah's Witness who had been repeatedly arrested for violating Greece's ban on proselytism. Concluding that the claimant's Article 9 rights to religious freedom had been violated, the court wrote:

As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. [p. 17]

See also *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII.

[46] This does not mean that religious differences trump core national values. On the contrary, as this Court observed in *Bruker v. Marcovitz*, [2007] 3 S.C.R. 607:

Not all differences are compatible with Canada's fundamental values and, accordingly, not all barriers to their

sa vie ou celui qui le définit. Le croyant adhère à un système de pratiques et de valeurs communes qui, dans certains cas, peuvent être qualifiées de « modes de vie ». Si la religion constitue un aspect de l'identité d'une personne, l'État qui considère les pratiques ou les convictions religieuses de cette personne comme étant moins importantes ou moins véridiques que celles d'une autre ou qui marginalise d'une manière ou d'une autre sa communauté religieuse ne fait pas que rejeter les opinions et les valeurs de cette personne; il nie que cette personne a la même valeur que les autres êtres humains. [Note de bas de page omise; p. 507.]

[45] Parce qu'il permet à des collectivités ayant des valeurs et des pratiques différentes de coexister de façon pacifique, l'État laïque soutient aussi le pluralisme. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu les liens qui existaient entre la liberté de religion, la laïcité et le pluralisme dans *Kokkinakis c. Grèce*, jugement du 25 mai 1993, série A n° 260-A, où il était question d'un Témoin de Jéhovah qui avait été arrêté à maintes reprises pour avoir violé l'interdiction du prosélytisme en Grèce. Concluant que les droits à la liberté de religion garantis au demandeur par l'art. 9 avaient été violés, la cour a écrit :

Telle que la protège l'article 9, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme — chèrement conquis au cours des siècles — consubstantiel à pareille société. [p. 17]

Voir également l'arrêt *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n°45701/99, CEDH 2001-XII.

[46] Pour autant, les différences religieuses ne l'emportent pas sur les valeurs nationales fondamentales. Au contraire, comme la Cour l'a signalé dans l'arrêt *Bruker c. Marcovitz*, [2007] 3 R.C.S. 607 :

[Ces différences] ne sont pas toutes compatibles avec les valeurs canadiennes fondamentales et par conséquent,

expression are arbitrary. Determining when the assertion of a right based on difference must yield to a more pressing public interest is a complex, nuanced, fact-specific exercise that defies bright-line application. It is, at the same time, a delicate necessity for protecting the evolutionary integrity of both multiculturalism and public confidence in its importance. [para. 2]

Or, as the Bouchard-Taylor report observed:

A democratic, liberal State cannot be indifferent to certain core values, especially basic human rights, the equality of all citizens before the law, and popular sovereignty. These are the constituent values of our political system and they provide its foundation.

(Gérard Bouchard and Charles Taylor, Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles, *Building the Future: A Time for Reconciliation* (2008), at p. 134)

[47] These shared values — equality, human rights and democracy — are values the state always has a legitimate interest in promoting and protecting. They enhance the conditions for integration and points of civic solidarity by helping connect us despite our differences: Jürgen Habermas, “Religion in the Public Sphere” (2006), 14 *Eur. J. of Philos.* 1, at p. 5. This is what makes pluralism work. As McLachlin J. noted in *Adler v. Ontario*, [1996] 3 S.C.R. 609 (dissenting in part), “[a] multicultural multireligious society can only work . . . if people of all groups understand and tolerate each other”: para. 212. Religious freedom must therefore be understood in the context of a secular, multicultural and democratic society with a strong interest in protecting dignity and diversity, promoting equality, and ensuring the vitality of a common belief in human rights.

[48] The state, therefore, has a legitimate interest in ensuring that students in *all* schools are capable,

les obstacles à leur expression ne sont pas tous arbitraires. Déterminer les circonstances dans lesquelles l’affirmation d’un droit fondé sur une différence doit céder le pas à un intérêt public plus pressant constitue un exercice complexe, nuancé, tributaire des faits propres à chaque espèce qu’il serait illusoire d’encadrer nettement. Mais cette tâche est également une délicate nécessité, requise afin de protéger l’intégrité évolutive du multiculturalisme et de l’assurance du public quant à son importance. [par. 2]

Ou, comme le Rapport Bouchard-Taylor le fait observer :

Un État démocratique et libéral ne saurait être indifférent à l’égard de certaines valeurs clés, notamment les droits humains fondamentaux, l’égalité de tous les citoyens devant la loi et la souveraineté populaire. Ce sont les valeurs constitutives de notre régime politique; elles lui procurent ses fondements.

(Gérard Bouchard et Charles Taylor, Commission de consultation sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles, *Fonder l’avenir : Le temps de la conciliation* (2008), p. 134)

[47] Ces valeurs communes — l’égalité, les droits de la personne et la démocratie — sont des valeurs que l’État a toujours un intérêt légitime à promouvoir et à protéger. Elles favorisent les conditions d’intégration et mettent en valeur des éléments de solidarité civique en aidant les citoyens à forger des liens malgré leurs différences : Jürgen Habermas, « Religion in the Public Sphere » (2006), 14 *Eur. J. of Philos.* 1, p. 5. C’est là ce qui fait fonctionner le pluralisme. Ainsi que la juge McLachlin (dissidente en partie) l’a souligné dans l’arrêt *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, « [u]ne société [multiculturelle multiconfessionnelle] ne peut fonctionner [. . .] que si les membres de tous les groupes qui la composent se comprennent et se tolèrent mutuellement » (par. 212). La liberté de religion doit donc s’interpréter dans le contexte d’une société laïque, multiculturelle et démocratique qui tient au plus haut point à protéger la dignité et la diversité, à favoriser l’égalité et à assurer la vitalité d’une croyance commune à l’égard des droits de la personne.

[48] L’État a, par conséquent, un intérêt légitime à s’assurer que les élèves de *toutes* les écoles seront

as adults, of conducting themselves with openness and respect as they confront cultural and religious differences. A pluralist, multicultural democracy depends on the capacity of its citizens “to engage in thoughtful and inclusive forms of deliberation amidst, and enriched by,” different religious world-views and practices: Benjamin L. Berger, “Religious Diversity, Education, and the ‘Crisis’ in State Neutrality” (2014), 29 *C.J.L.S.* 103, at p. 115.

[49] With this context in mind, we turn to assessing the Minister’s decision in order to determine whether it proportionately balanced religious freedom with the statutory objectives of the ERC Program.

[50] I begin with an analysis of the statutory objectives at stake. Under s. 22 of the *Regulation respecting the application of the Act respecting private education*, the Minister is required to grant exemptions from the mandatory program when a school offers an “equivalent” program. The starting point for the analysis of the statutory objectives is interpreting the meaning of “equivalent”, taking into account the words of the provision in this regulatory context, the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament: Elmer A. Driedger, *The Construction of Statutes* (1974), at p. 67; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21.

[51] This regulatory context concerns the minimum educational attainments required of students in private and public schools across Quebec. Quebec seeks to ensure that students who graduate with a provincially approved secondary school diploma demonstrate the knowledge and competencies they need to be productive members of society, and that schools granting secondary school diplomas facilitate the realization of these skills. In particular, the Minister has a statutory responsibility to adopt measures that will contribute to individuals’ education and development, and to ensure that educational institutions offer services of sufficient quality: *An Act respecting the Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport*, CQLR, c. M-15, s. 2.

en mesure, une fois devenus adultes, de se comporter avec ouverture et respect lorsqu’ils devront faire face aux différences culturelles et religieuses. Une démocratie multiculturelle et pluraliste doit pouvoir compter sur la capacité de ses citoyens [TRADUCTION] « de discuter de manière réfléchie et ouverte en profitant » de diverses visions du monde et pratiques religieuses : Benjamin L. Berger, « Religious Diversity, Education, and the “Crisis” in State Neutrality » (2014), 29 *R.C.D.S.* 103, p. 115.

[49] C’est dans cette optique que nous allons déterminer si la ministre a procédé à une mise en balance proportionnée du droit à la liberté de religion, d’une part, et des objectifs fixés par la loi pour le programme ÉCR, d’autre part.

[50] Je commencerais par une analyse des objectifs de la loi qui sont en cause. Suivant l’art. 22 du *Règlement d’application de la Loi sur l’enseignement privé*, le ministre est tenu d’exempter une école du programme d’études obligatoire si celle-ci offre un programme « équivalent ». Le point de départ de l’analyse des objectifs de la loi consiste à interpréter le terme « équivalent » eu égard au libellé de la disposition en cause dans ce contexte réglementaire, à l’économie de la loi, à son objet et à l’intention du législateur : Elmer A. Driedger, *The Construction of Statutes* (1974), p. 67; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21.

[51] Le contexte réglementaire en question concerne le niveau minimal de connaissances exigé des élèves des écoles privées et publiques de la province. Le Québec veut ainsi s’assurer que les élèves qui obtiennent un diplôme d’études secondaires approuvé par la province possèdent les connaissances et les compétences dont ils auront besoin pour être des membres productifs de la société et que les écoles qui décernent des diplômes d’études secondaires facilitent l’acquisition de ces habiletés. Plus particulièrement, le ministre a la responsabilité légale d’adopter des mesures propres à contribuer à l’éducation et au développement des personnes, et de s’assurer que les établissements d’enseignement offrent des services d’une qualité suffisante : *Loi sur le ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15, art. 2.

[52] To this end, under the *Basic school regulation for preschool, elementary and secondary education*, Quebec prescribes the compulsory subjects that must be taught each year and sets out minimum requirements for the instructional hours to be accorded to each subject: ss. 23 and 23.1. The Minister also has the power to set out core course objectives and content, establish curricula to teach these core subjects, as well as allow for optional content that can be customized according to the needs of students: *Education Act*, s. 461. The mandatory curricula must be taught in private as well as public schools: *An Act respecting private education*, ss. 25 and 32. Finally, the regulatory scheme also requires all private educational institutions to hold a permit to operate, which enables the Minister to ensure that all private schools are complying with the general regulatory framework it has set out: *An Act respecting private education*, s. 10.

[53] The power to grant exemptions from the mandatory curriculum in cases where a school offers an “equivalent” program is part of the Minister’s broader regulatory role of ensuring that basic educational standards are met by schools and students alike. As a result, in order to be consistent with the scheme as a whole, the Minister’s interpretation of which programs are “equivalent” should take into account the objectives each course seeks to meet and the competencies it seeks to inculcate in students.

[54] At the same time, however, there would be little point in offering an exemption if, in order to receive it, the proposed alternative program had to be identical to the mandatory program in every way. The exemption exists in a regulatory scheme that anticipates and sanctions the existence of private denominational schools. And the preamble to *An Act respecting the Ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport*, which sets out the Minister’s powers, recognizes that parents have the right to choose establishments that, according to their own convictions, best respect the rights of their children. In order to respect values of religious freedom in this

[52] À cette fin, dans son *Régime pédagogique de l’éducation préscolaire, de l’enseignement primaire et de l’enseignement secondaire*, le Québec prescrit les matières qui doivent être enseignées chaque année et établit des exigences minimales quant au nombre d’heures à consacrer à l’enseignement de chaque matière : art. 23 et 23.1. Le ministre a également le pouvoir de prévoir des objectifs et un contenu de cours essentiels, d’établir des programmes d’enseignement de ces matières essentielles, ainsi que de permettre un contenu optionnel pouvant être adapté aux besoins des élèves : *Loi sur l’instruction publique*, art. 461. Les programmes obligatoires doivent être enseignés tant dans les écoles privées que dans les écoles publiques : *Loi sur l’enseignement privé*, art. 25 et 32. Enfin, le régime réglementaire exige de tous les établissements d’enseignement privés qu’ils détiennent un permis d’exploitation, ce qui permet au ministre de s’assurer qu’ils respectent tous le régime général de réglementation qu’il a établi : *Loi sur l’enseignement privé*, art. 10.

[53] Le pouvoir d’accorder des exemptions du régime obligatoire lorsqu’une école offre un programme « équivalent » fait partie du rôle plus général de réglementation du ministre, qui consiste à s’assurer que les normes fondamentales en matière d’éducation sont respectées tant par les écoles que par les élèves. En conséquence, pour être compatible avec le régime dans son ensemble, l’interprétation par le ministre de ce qui constitue des programmes « équivalents » devrait tenir compte des objectifs poursuivis par chaque cours et des compétences que ceux-ci visent à inculquer aux élèves.

[54] Cela dit, il n’y aurait guère d’intérêt à offrir cette exemption si, pour pouvoir s’en prévaloir, il fallait démontrer que le programme de remplacement proposé est en tout point identique au programme obligatoire. Cette exemption fait partie d’un régime réglementaire qui envisage et sanctionne l’existence des écoles privées confessionnelles. En outre, le préambule de la *Loi sur le ministère de l’Éducation, du Loisir et du Sport*, qui énonce les pouvoirs du ministre, reconnaît que les parents ont le droit de choisir des établissements qui, selon leurs propres convictions, respectent davantage les droits de leurs enfants. Par souci de respect des valeurs de la liberté

context, as well as to cohere with the larger regulatory scheme, a reasonable interpretation of the process for granting exemptions from the mandatory curriculum would leave at least some room for the religious character of those schools. The regulation providing for such exemptions would otherwise operate to prevent what the *Act respecting private education* itself allows — a private school being denominational.

[55] Although it prescribes some course content, the documentation describing the ERC Program does not set out detailed lesson plans that teachers are required to cover. The program is instead structured to be flexible and thematic, providing only a general framework to guide students in developing competencies in ethics, dialogue and religious culture, in service of the two key objectives of the program: the recognition of others and the pursuit of the common good.

[56] Given the highly flexible nature of the ERC Program and its heavy emphasis on these two objectives, as well as the context of the regulatory scheme as a whole, it is unreasonable to interpret equivalence as requiring a strict adherence to specific course content, rather than in terms of the ERC's program objectives generally. Using the program's objectives as the marker for equivalence leaves the necessary flexibility for the possibility of acceptable differences between an alternative program and the ERC Program, including differences that can accommodate religious freedom. As long as the alternative program substantially realizes the objectives of the ERC Program, it should be considered equivalent. The Minister's task was therefore to arrive at a decision that proportionately balanced the realization of the ERC Program's objectives of promoting respect for others and openness to diversity, with respect for *Charter*-protected religious freedom in this context.

de religion dans ce contexte, et de cohérence avec le régime réglementaire plus large, une interprétation raisonnable du processus d'octroi des exemptions du programme d'études obligatoire laisserait au moins une certaine place au caractère confessionnel de ces écoles. Le règlement qui prévoit de telles exemptions aurait autrement pour effet d'empêcher ce que permet la *Loi sur l'enseignement privé* — soit qu'une école privée ait un caractère confessionnel.

[55] Bien que le programme ÉCR prescrive un certain contenu de cours, la documentation qui le décrit n'établit pas de plans de leçons détaillés que les enseignants sont tenus de respecter. Le programme permet au contraire une certaine souplesse et un enseignement thématique; on ne fournit qu'un cadre général destiné à orienter les élèves dans le développement de leurs compétences en éthique, en dialogue et en phénomène religieux afin de répondre à deux objectifs clés du programme : la reconnaissance de l'autre et la poursuite du bien commun.

[56] Vu la grande souplesse du programme ÉCR et la haute importance qu'il attache à ces deux objectifs, et vu le contexte dans lequel s'inscrit le régime réglementaire dans son ensemble, il est déraisonnable de considérer que l'équivalence exige le respect strict d'un contenu de cours précis, plutôt que de l'interpréter en fonction des objectifs poursuivis par le programme de façon générale. Utiliser les objectifs du programme comme indicateur de l'équivalence offre la souplesse nécessaire pour permettre de conclure à l'existence de différences acceptables entre un programme de remplacement et le programme ÉCR, y compris des différences compatibles avec la liberté de religion. Dans la mesure où il permet de réaliser pour l'essentiel les objectifs du programme ÉCR, le programme de remplacement devrait être considéré comme équivalent. La tâche de la ministre consistait donc à prendre une décision qui établissait une mise en balance proportionnée de la réalisation des objectifs du programme ÉCR de promotion du respect de l'autre et d'ouverture à la diversité, d'une part, et du respect de la liberté de religion dans ce contexte protégée par la *Charte*, d'autre part.

[57] The information that was before the Minister when she made her decision about Loyola's proposed alternative program consisted of two letters requesting the exemption and a three-page proposed curriculum document. Based on these documents, the Minister identified a number of key differences between the two programs. The crucial difference, however, was the religious nature of Loyola's program. Loyola proposed an alternative program that would focus on Catholic precepts and ethics, and discuss other belief systems from a Catholic perspective. Its main goal, as the Minister's representative noted in her letter dated November 13, 2008, was the "transmission of Catholic beliefs and convictions". As this letter to Loyola makes clear, in the Minister's view, a program that departs in any way from the ERC Program's posture of strict neutrality, even partially, cannot achieve the state's objectives of promoting respect for others and openness to diversity. This was also the position that Quebec took before this Court.

[58] The Minister's decision necessarily engages religious freedom. The starting point, and the inspiration for most of this Court's subsequent jurisprudence about religious freedom, is *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, where Dickson J. (as he then was), writing for the majority, articulated his visionary approach to freedom of religion:

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. . . . Coercion includes not only such blatant forms of compulsion as direct commands to

[57] Lorsqu'elle a pris sa décision au sujet du programme de remplacement proposé par Loyola, les renseignements dont disposait la ministre étaient contenus dans deux lettres par lesquelles Loyola demandait une exemption et dans un document de trois pages décrivant le programme d'études proposé. Se fondant sur ces documents, la ministre a relevé plusieurs différences fondamentales entre les deux programmes. La différence cruciale, toutefois, avait trait au caractère religieux du programme proposé par Loyola. En effet, ce dernier était axé sur les préceptes et l'éthique catholiques et traitait d'autres systèmes de croyances d'un point de vue catholique. Ainsi qu'une représentante de la ministre l'a fait remarquer dans sa réponse datée du 13 novembre 2008, ce programme avait pour principale finalité la « transmission des croyances et convictions catholiques ». Comme l'indiquait par ailleurs clairement cette lettre adressée à Loyola, selon la ministre, un programme qui s'écarte de quelque façon — même partiellement — de la stricte neutralité imposée par le programme ÉCR ne peut réaliser les objectifs étatiques de promotion du respect de l'autre et d'ouverture à la diversité. Le Québec a adopté la même position devant la Cour.

[58] Cette décision de la ministre fait nécessairement intervenir la liberté de religion. Le point de départ et la source d'inspiration de l'essentiel de la jurisprudence de la Cour sur la liberté de religion est l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, dans lequel le juge Dickson (plus tard Juge en chef), au nom des juges majoritaires, a exprimé comme suit sa conception visionnaire de la liberté de religion :

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. [. . .] La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante

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.*

What may appear good and true to a majoritarian religious group, or to the state acting at their behest, may not, for religious reasons, be imposed upon citizens who take a contrary view. The *Charter* safeguards religious minorities from the threat of “the tyranny of the majority”. [Emphasis added; pp. 336-37.]

[59] Justice Dickson’s formulation of religious freedom is founded on the idea that no one can be forced to adhere to or refrain from a particular set of religious beliefs. This includes both the individual and collective aspects of religious belief: *Hutterian Brethren*, at paras. 31, 130 and 182; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at p. 781. In the words of Justice LeBel: “Religion is about religious beliefs, but also about religious relationships” (*Hutterian Brethren*, at para. 182).

[60] Religious freedom under the *Charter* must therefore account for the socially embedded nature of religious belief, and the deep linkages between this belief and its manifestation through communal institutions and traditions: Victor Muñoz-Fraticelli and Lawrence David, “Whence a nexus with religion? Religious institutionalism in a Canadian context”, forthcoming, at p. 2; Dieter Grimm, “Conflicts Between General Laws and Religious Norms” (2009), 30 *Cardozo L. Rev.* 2369, at p. 2373. To fail to recognize this dimension of religious belief would be to “effectively denigrate those religions in which more emphasis is placed on communal worship or other communal religious activities”: Dwight Newman, *Community and Collective Rights: A Theoretical Framework for Rights held by Groups*

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.*

Une majorité religieuse, ou l’État à sa demande, ne peut, pour des motifs religieux, imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue. La *Charte* protège les minorités religieuses contre la menace de « tyrannie de la majorité ». [Italiques ajoutés; p. 336 et 337.]

[59] La conception de la liberté de religion exprimée par le juge Dickson repose sur l’idée que nul ne doit être contraint d’adhérer ou de s’abstenir d’adhérer à un certain ensemble de croyances religieuses. Cela vise tant les aspects individuels que les aspects collectifs des convictions religieuses : *Hutterian Brethren*, par. 31, 130 et 182; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 781. Pour reprendre les propos du juge LeBel : « [l]a religion a trait aux croyances religieuses, mais aussi [aux] rapports religieux » (*Hutterian Brethren*, par. 182).

[60] La liberté de religion au sens où il faut l’entendre pour l’application de la *Charte* doit donc tenir compte du fait que les convictions religieuses sont bien ancrées dans la société et qu’il existe des liens solides entre ces croyances et leur manifestation par le truchement d’institutions et de traditions collectives : Victor Muñoz-Fraticelli et Lawrence David, « Whence a nexus with religion? Religious institutionalism in a Canadian context », article à paraître, p. 2; Dieter Grimm, « Conflicts Between General Laws and Religious Norms » (2009), 30 *Cardozo L. Rev.* 2369, p. 2373. Méconnaître cette dimension des croyances religieuses reviendrait à [TRADUCTION] « dénigrer en fait les religions qui accordent une plus grande importance au culte collectif ou à d’autres formes d’activités religieuses

(2011), at p. 78. See also Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (1995), at p. 105.

[61] These collective aspects of religious freedom — in this case, the collective manifestation and transmission of Catholic beliefs through a private denominational school — are a crucial part of Loyola’s claim. In *S.L.*, this Court held that the imposition of the ERC Program in public schools did not impose limits on the religious freedom of individual students and parents. This case, however, can be distinguished from *S.L.* because Loyola is a private religious institution created to support the collective practice of Catholicism and the transmission of the Catholic faith. The question is not only how Loyola is required to teach about *other* religions, but also how it is asked to teach about the very faith that animates its character and the comparative relationship between Catholicism and other faiths. The Minister’s decision therefore demonstrably interferes with the manner in which the members of an institution formed for the very purpose of transmitting Catholicism, can teach and learn about the Catholic faith. This engages religious freedom protected under s. 2(a) of the *Charter*.

[62] I agree with Loyola that the Minister’s decision had a serious impact on religious freedom in this context. To tell a Catholic school how to explain its faith undermines the liberty of the members of its community who have chosen to give effect to the collective dimension of their religious beliefs by participating in a denominational school.

[63] As Justice Dickson observed in *Big M Drug Mart*, “whatever else freedom of conscience and religion may mean, it must at the very least mean this: government may not coerce individuals to affirm a specific religious belief or to manifest a specific religious practice for a sectarian purpose” (p. 347). Although the state’s purpose here is secular, requiring

collectives » : Dwight Newman, *Community and Collective Rights : A Theoretical Framework for Rights held by Groups* (2011), p. 78. Voir également Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights* (1995), p. 105.

[61] Les aspects collectifs de la liberté de religion — dans le cas qui nous occupe, la manifestation et la transmission de la foi catholique par le truchement d’une école privée confessionnelle — constituent un élément essentiel de l’argumentation de Loyola. Dans *S.L.*, la Cour a conclu que l’imposition du programme ÉCR dans les écoles publiques ne portait pas atteinte à la liberté de religion individuelle des élèves et des parents. Le présent pourvoi peut toutefois être distingué de cette affaire parce que Loyola est une institution confessionnelle privée créée pour favoriser la pratique collective du catholicisme et la transmission de la foi catholique. La question ne consiste pas seulement à savoir comment Loyola est tenue d’enseigner d’autres religions, mais aussi à savoir comment on lui demande d’enseigner la religion qui constitue son essence même, ainsi que la comparaison entre le catholicisme et d’autres religions. La décision de la ministre empiète donc manifestement sur la manière dont les membres d’une institution dont l’objet même est de transmettre le catholicisme peuvent enseigner et étudier cette religion. Cela fait intervenir la liberté de religion protégée par l’al. 2a) de la *Charte*.

[62] Je conviens avec Loyola que la décision de la ministre a eu une incidence sérieuse sur la liberté de religion dans ce contexte. Dicter à une école catholique la façon dont elle doit expliquer sa religion porte atteinte à la liberté des membres de sa communauté qui ont choisi de donner effet à la dimension collective de leurs convictions religieuses en se joignant à une école confessionnelle.

[63] Comme le fait observer le juge Dickson dans l’arrêt *Big M Drug Mart*, « quels que soient les autres sens que peut avoir la liberté de conscience et de religion, elle doit à tout le moins signifier ceci : le gouvernement ne peut, dans un but sectaire, contraindre des personnes à professer une foi religieuse ou à pratiquer une religion en particulier » (p. 347).

Loyola's teachers to take a neutral posture even about Catholicism means that the state is telling them how to teach the very religion that animates Loyola's identity. It amounts to requiring a Catholic institution to speak about Catholicism in terms defined by the state rather than by its own understanding of Catholicism.

[64] It also interferes with the rights of parents to transmit the Catholic faith to their children, not because it requires neutral discussion of other faiths and ethical systems, but because it prevents a Catholic discussion of Catholicism. This ignores the fact that an essential ingredient of the vitality of a religious community is the ability of its members to pass on their beliefs to their children, whether through instruction in the home or participation in communal institutions.

[65] This principle has received wide recognition in international human rights instruments. Article 18(4) of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, for example, protects the rights of parents to guide their children's religious upbringing:

The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

[66] Though not relied on by Loyola in this case, s. 41 of the *Quebec Charter* also protects the rights of parents to guide their children's religious upbringing:

Parents or the persons acting in their stead have a right to give their children a religious and moral education in keeping with their convictions and with proper regard for their children's rights and interests.

Bien que, en l'espèce, l'objectif de l'État soit laïque, obliger les enseignants de Loyola à adopter un point de vue neutre même lorsqu'ils parlent du catholicisme équivaut à dicter à ceux-ci la manière dont ils doivent enseigner la religion qui constitue l'identité même de Loyola. Cela revient à exiger d'un établissement catholique qu'il traite du catholicisme selon des modalités définies par l'État plutôt que d'après sa propre conception du catholicisme.

[64] La décision de la ministre porte également atteinte au droit des parents de transmettre la foi catholique à leurs enfants, non pas parce qu'elle exige une discussion neutre quant à d'autres religions et à d'autres systèmes éthiques, mais parce qu'elle empêche toute discussion sur le catholicisme selon une perspective catholique. Elle ne tient aucunement compte du fait qu'un élément essentiel de la vitalité d'une communauté de croyants est la capacité de ses membres de transmettre leur foi à leurs enfants, soit au moyen d'un enseignement donné à la maison, soit par la participation aux activités d'institutions collectives.

[65] Ce principe a fait l'objet d'une vaste reconnaissance dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Le paragraphe 18(4) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, par exemple, protège le droit des parents de guider l'éducation religieuse de leurs enfants :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

[66] Bien que Loyola n'invoque pas cette disposition en l'espèce, l'art. 41 de la *Charte québécoise* protège lui aussi le droit des parents de guider l'éducation religieuse de leurs enfants :

Les parents ou les personnes qui en tiennent lieu ont le droit d'assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs convictions, dans le respect des droits de leurs enfants et de l'intérêt de ceux-ci.

[67] Ultimately, measures which undermine the character of lawful religious institutions and disrupt the vitality of religious communities represent a profound interference with religious freedom.

[68] There is, on the other hand, insufficient demonstrable benefit to the furtherance of the state's objectives in requiring Loyola's teachers to teach Catholicism from a neutral perspective. In her letter dated November 13, 2008 explaining her decision to deny Loyola's exemption, the Minister sets out her reasons for rejecting Loyola's proposed alternative curriculum:

[TRANSLATION]

- . . . The approach to and the conception of the common good developed in the Ethics and Religious Culture program [and those] proposed by Loyola High School are very different. . . . [T]he program proposed by Loyola . . . is based on the Catholic faith and its main goal is the transmission of Catholic beliefs and convictions.
- . . . the ethics aspect of the program proposed by Loyola . . . focuses on the teaching of moral reference points laid down by the Catholic Church.
- . . . the program does not meet the requirements for the Ethics and Religious Culture program in terms of religious culture, as religions are studied in connection with the Catholic religion.
- . . . the . . . program does not lead the student to reflect on the common good, or on ethical issues, but rather to adopt the Jesuit perspective of Christian service.

These passages reflect the central problems with the Minister's decision: it treats teaching any part of the proposed alternative program from a Catholic perspective as necessarily inimical to the state's core objectives in imposing the ERC Program and it gives no weight to the values of religious freedom engaged by the decision. There is, in short, no balancing of freedom of religion in relation to the statutory objectives. The result is a disproportionate outcome that does not protect *Charter* values as

[67] En fin de compte, des mesures qui portent atteinte à l'essence même d'institutions confessionnelles légitimes et compromettent la vitalité de communautés de croyants constituent une atteinte grave à la liberté de religion.

[68] Il n'y a, en outre, pas suffisamment d'avantages évidents à favoriser la réalisation des objectifs de l'État en exigeant des enseignants de Loyola qu'ils expliquent le catholicisme d'un point de vue neutre. Dans sa lettre datée du 13 novembre 2008, qui explique sa décision de refuser d'accorder une exemption à Loyola, la ministre a exposé les motifs pour lesquels elle a rejeté le programme de remplacement proposé par cette dernière :

- . . . L'approche et la conception du bien commun développées dans le programme Éthique et culture religieuse et celles proposées par Loyola High School sont très différentes. [. . .] [Le] programme proposé par Loyola [. . .] est fondé sur la foi catholique et a pour principale finalité la transmission des croyances et convictions catholiques.
- . . . le volet éthique du programme proposé par Loyola [. . .] [consiste en] [. . .] l'enseignement de repères moraux édictés par l'Église catholique.
- . . . [l]e programme ne satisfait pas aux exigences du programme Éthique et culture religieuse relatives à la culture religieuse, car l'étude des religions apparaît être réalisée en lien avec la religion catholique.
- . . . le programme [. . .] n'amène pas l'élève à réfléchir sur le bien commun, ni sur des questions d'éthique, mais l'amène plutôt à adopter la perspective jésuite du service chrétien.

Ces passages illustrent les failles principales de la décision de la ministre : considérer que le fait d'enseigner toute partie du programme de remplacement proposé d'un point de vue catholique va nécessairement à l'encontre des objectifs fondamentaux que poursuivait l'État en imposant le programme ÉCR et n'accorder aucun poids aux valeurs de la liberté de religion sur lesquelles elle porte. Bref, cette décision n'est pas le fruit d'une mise en balance de la liberté de religion, d'une part, et des objectifs de la

fully as possible in light of those statutory objectives.

[69] In the Quebec context, where private denominational schools are authorized, forcing a religious school to teach its own religion from a non-religious perspective does not assist in realizing the ERC Program's basic curricular goals of encouraging among students respect for others and openness to others. The Minister's decision suggests that engagement with an individual's own religion on his or her own terms can simply be presumed to impair respect for others. This assumption runs counter to the objectives of the regulatory scheme as a whole and it has a disproportionate impact on the values underlying religious freedom in this context. This necessarily renders the Minister's decision unreasonable.

[70] The disproportionate nature of this decision is reinforced by the fact that the Minister's decision effectively prohibits Loyola from teaching about Catholic ethics from a Catholic perspective. Catholic doctrine and Catholic ethics are simply too intertwined to make it possible to teach one from a religious perspective and the other neutrally. More to the point, there is no reason to distinguish between the two when it comes to religious freedom. In both cases, preventing Loyola from teaching Catholicism seriously impairs its Catholic identity.

[71] Loyola, as previously noted, conceded before this Court that it was prepared to teach the first competency — world religions other than Catholicism — from a neutral perspective. It sought, however, to be exempt from teaching the *ethics* of other religions from a neutral perspective, and proposed instead to do so from a Catholic perspective. Unlike my colleagues in their concurring opinion, however, I agree with the Court of Appeal that requiring Loyola to teach about the ethics of *other* religions in a neutral, historical and phenomenological way

loi, d'autre part. Cela entraîne un résultat disproportionné qui ne protège pas les valeurs consacrées par la *Charte* autant qu'il est possible de le faire à la lumière de ces objectifs législatifs.

[69] Dans le contexte québécois, où l'existence d'écoles privées confessionnelles est autorisée, forcer une de ces écoles à enseigner sa propre religion selon une perspective non religieuse ne contribue certes pas à la réalisation des objectifs pédagogiques fondamentaux du programme ÉCR d'encourager chez les élèves le respect des différences et l'ouverture aux autres. La décision de la ministre laisse toutefois entendre que, dès lors qu'une personne explique sa religion selon son propre point de vue, on peut tout simplement présumer qu'il y a atteinte au principe du respect d'autrui. Cette présomption va à l'encontre des objectifs du régime réglementaire dans son ensemble et a une incidence disproportionnée sur les valeurs qui sous-tendent la liberté de religion dans ce contexte. Cela rend nécessairement la décision de la ministre déraisonnable.

[70] Le caractère disproportionné de cette décision est renforcé par le fait que cette dernière interdit dans les faits à Loyola d'enseigner l'éthique catholique selon une perspective catholique. La doctrine et l'éthique catholiques sont tout simplement trop étroitement liées pour qu'il soit possible d'enseigner une matière d'un point de vue catholique et l'autre, de façon neutre. Plus précisément, rien ne justifie d'établir une distinction entre les deux lorsqu'il est question de la liberté de religion. Dans les deux cas, empêcher Loyola d'enseigner le catholicisme porte sérieusement atteinte à l'identité catholique de cette institution.

[71] Comme nous l'avons vu, Loyola a reconnu devant la Cour qu'elle était disposée à enseigner la première compétence — soit les religions dans le monde autre que le catholicisme — d'un point de vue neutre. Elle a toutefois demandé d'être exemptée de l'obligation d'enseigner l'*éthique* des autres religions d'un point de vue neutre, et a proposé de le faire plutôt selon une perspective catholique. Cela dit, contrairement à mes collègues dans leur décision concurrente, je partage l'avis de la Cour d'appel selon lequel le fait d'obliger Loyola à enseigner

would not interfere disproportionately with the relevant *Charter* protections implicated by the decision. Justice Deschamps's admonition that exposing children to a variety of religious facts does not, in itself, infringe on their parents' religious freedom remains compelling in a denominational school: *S.L.*, at para. 40. I agree with her that in a multicultural society, it is not a breach of anyone's freedom of religion to be required to learn (or teach) about the doctrines and ethics of other world religions in a neutral and respectful way. See *Reference re Same-Sex Marriage*, [2004] 3 S.C.R. 698, at paras. 46 and 48.

[72] But what does it mean to teach about the ethics of other religions in a "neutral" and "objective" way in the context of a religious school that is permitted to teach its own religion and ethics from a religious perspective? My starting point is that in a religious high school, where students are learning about the precepts of one particular faith throughout their education, it is arguably even more important that they learn, in as objective a way as possible, about other belief systems and the reasons underlying those beliefs.

[73] I quickly acknowledge that in a religious school, teaching other ethical frameworks in a neutral way may be a delicate exercise. A school like Loyola must be allowed some flexibility as it navigates these difficult moments. Catholicism's answer to ethical questions, for instance, will sometimes conflict with the approach taken by the ethics of other religions. It would be surprising if, in classes discussing other belief systems, students did not ask for comparative explanations, questions Loyola's teachers are clearly free to answer. A comparative approach that explains the Catholic ethical perspective and responds to questions about it is of course legitimate.

l'éthique d'autres religions d'une façon neutre, historique et phénoménologique ne porterait pas atteinte de manière disproportionnée aux protections pertinentes conférées par la *Charte* et en cause en l'espèce. La mise en garde formulée par la juge Deschamps voulant que l'exposition des enfants à divers faits religieux ne porte pas atteinte en soi à la liberté de religion de leurs parents demeure avérée dans le cas d'une école confessionnelle : *S.L.*, par. 40. Je suis d'accord avec elle pour dire que, dans une société multiculturelle, le fait d'être obligé d'étudier (ou d'enseigner) la doctrine et l'éthique d'autres religions du monde d'une façon neutre et respectueuse ne saurait constituer une violation de la liberté de religion de qui que ce soit. Voir le *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 46 et 48.

[72] Cela dit, qu'entend-on par enseigner l'éthique d'autres religions de façon « neutre » et « objective » dans le cas d'une école confessionnelle autorisée à enseigner sa propre religion et sa propre éthique selon une perspective religieuse? Je pars du principe que, dans le cas d'une école secondaire confessionnelle, où les élèves acquièrent des connaissances au sujet des préceptes d'une religion particulière pendant toute la durée de leurs études, on peut prétendre qu'il est encore plus important qu'ils explorent, de façon aussi objective que possible, d'autres systèmes de croyances ainsi que leurs fondements.

[73] Je reconnais d'emblée que le fait d'enseigner d'autres systèmes éthiques de façon neutre, au sein d'une école confessionnelle, peut constituer un exercice délicat. Une institution comme Loyola doit disposer d'une certaine marge de manœuvre lorsqu'elle traverse ces moments difficiles. La réponse qu'apporte le catholicisme aux questions d'éthique, par exemple, entrera parfois en conflit avec l'approche préconisée par l'éthique d'autres religions. Il serait étonnant que, dans les cours où l'on étudie d'autres systèmes de croyances, les élèves ne réclament pas des explications qui appellent certaines comparaisons, questions auxquelles les enseignants de Loyola sont certainement libres de répondre. Une approche comparative qui explique la perspective éthique catholique et répond aux questions sur celle-ci constitue bien entendu une approche légitime.

[74] But the fact that there are difficulties in implementation does not mean the state should be required to throw up its hands and abandon its objectives. Those objectives are not only of immense public importance, they are also, as this Court confirmed in *S.L.*, constitutional. Pursuing them in a religious school may require the Minister to accept some adjustments to the program to make it align with the school's religious character, but these adjustments need not mean the wholesale replacement of objective explications of other religions' ethical systems with a program that frames its discussion of ethics primarily through the moral lens of a school's religious perspective.

[75] The alternative program that Loyola submitted to the Minister would teach other ethical frameworks primarily through the lens of Catholic ethics and morality. Even if Loyola's teachers do so respectfully, this fundamentally transforms the ethics component of the ERC Program from a study of different ethical approaches into a class on Catholicism. The resulting risk is that other religions would necessarily be seen not as differently legitimate belief systems, but as worthy of respect only to the extent that they aligned with the tenets of Catholicism. This contradicts the ERC Program's goal of ensuring respect for those whose religious beliefs are different, a goal no less worthy in a religious school than in a public one.

[76] The key is in how the discussion is framed. An emphasis on objective instruction insofar as possible, and on teaching other ethical positions in their own right, does not mean stifling debate or denying Loyola's Catholic identity. On the contrary, the framework of the discussions would be wider because they are not based solely on a particular religion's perspective. That religion's own ethical framework would necessarily be part of the discussion, but the role will be one of significant participant rather than hegemonic tutor.

[74] Mais ces difficultés de mise en œuvre ne devraient pas amener l'État à être tenu de s'en laver les mains et de renoncer à ses objectifs. Ces derniers ne revêtent pas seulement une importance capitale pour le public; ils sont également, comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt *S.L.*, constitutionnels. Poursuivre ces objectifs au sein d'une école confessionnelle exigera peut-être du ministre qu'il accepte certains ajustements au programme pour l'harmoniser avec le caractère confessionnel de l'établissement, mais ces ajustements ne signifient toutefois pas le remplacement en bloc des explications objectives du système éthique d'autres religions par un programme qui aborde l'étude de l'éthique d'abord et avant tout à travers le prisme moral de la perspective religieuse de l'établissement d'enseignement.

[75] Le programme de remplacement que Loyola a soumis à la ministre prévoit l'enseignement d'autres systèmes éthiques principalement à travers le prisme de l'éthique et de la morale catholiques. Même si cet enseignement se fait avec respect, cela transforme fondamentalement le volet éthique du programme ÉCR, qui passe de l'étude des différentes approches éthiques à un cours sur le catholicisme. On risque donc forcément de considérer les autres religions non pas comme des systèmes de croyances légitimes différents, mais plutôt comme n'étant dignes de respect que dans la mesure où elles correspondent aux préceptes du catholicisme. Cela contredit l'objectif du programme ÉCR qui consiste à assurer le respect de ceux dont les croyances religieuses sont différentes et qui est tout aussi louable dans une école confessionnelle que dans une école publique.

[76] La question clé est celle de savoir comment la discussion est structurée. Privilégier dans la mesure du possible une formation objective et insister sur l'enseignement d'autres positions éthiques en fonction de leur valeur propre n'a pas pour effet d'étouffer le débat ou de nier l'identité catholique de Loyola. Au contraire, le cadre des discussions s'en trouverait ainsi élargi puisqu'il ne reposerait pas uniquement sur une perspective religieuse particulière. Le cadre éthique de cette religion ferait nécessairement partie de la discussion, mais son rôle serait celui d'un acteur important plutôt que celui d'une puissance hégémonique.

[77] There is no doubt that this will not always be easy. The question is, given the undisputed significance of the ERC Program's objectives, can requiring Loyola's teachers to teach and discuss other religions and their ethical positions as objectively as possible really be seen as a serious interference with freedom of religion merely because it may be difficult to execute neatly?

[78] I have difficulty seeing how this can undermine the values of religious freedom. I do not dispute that the belief systems Loyola's teachers are required to explain to their students may not reflect their personal beliefs, or Loyola's institutional allegiances. But teaching about the ethics of other religions is largely a factual exercise. It need not be a clash of values. Nor is asking Loyola's teachers to teach other religions and ethical positions as objectively as possible a requirement that they shed their own beliefs. It is, instead, a pedagogical tool utilized by good teachers for centuries — let the information, not the personal views of the teacher, guide the discussion. The fact that those personal principles are not central when discussing the ethical principles of other religions does not mean that the Loyola teacher is silenced, or forced to forego his own beliefs, or even appears to be doing so. It also does not mean that Loyola's teachers are foreclosed from explaining the Catholic perspective and its differences from other faiths.

[79] In any event, it is the Minister's decision as a whole that must reflect a proportionate and therefore reasonable balancing of the *Charter* protections and statutory objectives in issue. It does not, in my respectful view, because it rests on the assumption that a confessional program cannot achieve the objectives of the ERC Program. This assumption led the Minister to a decision that does not, overall, strike a proportionate balance between the *Charter* protections and statutory objectives at stake in this case. It is, with respect, unreasonable as a result.

[77] Certes, cela ne sera pas toujours facile. Cela dit, compte tenu de l'importance incontestée des objectifs du programme ÉCR, le fait d'obliger Loyola à enseigner et à examiner d'autres religions et leurs positions éthiques aussi objectivement que possible peut-il véritablement être considéré comme une entrave à la liberté de religion simplement parce qu'il peut être difficile d'exécuter commodément ce programme?

[78] J'ai du mal à concevoir comment cela peut porter atteinte aux valeurs de la liberté de religion. Je ne conteste pas que les systèmes de croyances que les enseignants de Loyola sont tenus d'expliquer à leurs élèves ne reflètent peut-être pas leurs croyances personnelles ou les allégeances institutionnelles de l'école. Toutefois, enseigner les valeurs éthiques d'autres religions est en grande partie une démarche factuelle. Il n'est pas nécessaire que cet enseignement donne lieu à un conflit de valeurs. Le fait de demander aux enseignants de Loyola d'expliquer d'autres religions et positions éthiques aussi objectivement que possible ne les oblige pas non plus à renier leurs propres convictions. Il s'agit plutôt d'un outil pédagogique utilisé par les bons enseignants depuis des siècles : laisser la matière et non leurs opinions personnelles orienter la discussion. Le fait que ces principes personnels ne soient pas au cœur de l'examen des principes éthiques d'autres religions ne signifie pas pour autant que les enseignants de Loyola sont condamnés au silence ou forcés de renier leurs propres convictions ou même qu'il semble qu'il en soit ainsi. Cela ne signifie pas non plus qu'il leur est interdit d'expliquer la perspective catholique et en quoi elle diffère des autres religions.

[79] Quoi qu'il en soit, c'est la décision de la ministre dans son ensemble qui doit être le reflet d'une mise en balance proportionnée et donc raisonnable des protections conférées par la *Charte* et des objectifs de la loi en cause. À mon avis, elle ne l'est pas, et ce, parce qu'elle repose sur la prémisse qu'un programme confessionnel ne peut atteindre les objectifs du programme ÉCR. Cette prémisse a mené la ministre à prendre une décision qui, prise dans son ensemble, n'atteint pas un équilibre proportionné entre les protections conférées par la *Charte* et les objectifs de la loi en cause en l'espèce. Soit dit en tout respect, cette décision est déraisonnable.

[80] This is not to suggest, however, that in a religious school, the Minister is required to allow the ERC Program — a program that is framed as a tool to teach students about different world religions and ethical beliefs — to be replaced by a program that focuses on that religion’s doctrine and morality. To ask a religious school’s teachers to discuss other religions and their ethical beliefs as objectively as possible does not seriously harm the values underlying religious freedom. These features of the ERC Program are essential to achieving its objectives. But preventing a school like Loyola from teaching and discussing Catholicism in any part of the program from its own perspective does little to further those objectives while at the same time seriously interfering with the values underlying religious freedom.

[81] I would therefore allow the appeal, set aside the Minister’s decision, and remit the matter to the Minister for reconsideration in light of these reasons. An exemption cannot be withheld on the basis that Loyola must teach Catholicism and Catholic ethics from a neutral perspective. In the circumstances, I would make no order for costs.

The reasons of McLachlin C.J. and Rothstein and Moldaver JJ. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE AND MOLDAVER J. —

I. Overview

[82] Loyola, a private Catholic high school, challenges the decision of the Minister of Education, Recreation and Sports (“Minister”) refusing to grant it an exemption from the Ethics and Religious Culture course (“ERC Program”), a compulsory program requiring the teaching of world religions, ethics and dialogue in a neutral way. The application judge set aside the Minister’s decision, holding

[80] Il ne s’agit pas de suggérer par cela que, dans une école confessionnelle, le ministre doit permettre que le programme ÉCR — un programme conçu comme un outil visant à permettre aux élèves d’acquérir des connaissances sur diverses religions et convictions éthiques du monde — soit remplacé par un programme axé sur la doctrine et la morale de la religion de cette école. Demander aux enseignants d’une école confessionnelle de discuter d’autres religions et de leurs convictions éthiques aussi objectivement que possible ne porte pas sérieusement atteinte aux valeurs qui sous-tendent la liberté de religion. Ces caractéristiques du programme ÉCR sont essentielles à l’atteinte de ses objectifs. Toutefois, le fait d’empêcher complètement une école comme Loyola d’enseigner et de traiter du catholicisme selon sa propre perspective dans le cadre de son programme contribue peu à l’atteinte de ces objectifs tout en portant gravement atteinte aux valeurs qui sous-tendent la liberté de religion.

[81] Je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi, d’annuler la décision de la ministre et de renvoyer l’affaire au ministre pour réexamen à la lumière des présents motifs. Une exemption ne peut pas être refusée au motif que Loyola doit enseigner le catholicisme et l’éthique catholique suivant une perspective neutre. Dans les circonstances, je ne rendrai aucune ordonnance concernant les dépens.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Rothstein et Moldaver rendus par

LA JUGE EN CHEF ET LE JUGE MOLDAVER —

I. Aperçu

[82] Loyola, une école secondaire catholique privée, conteste la décision de la ministre de l’Éducation, du Loisir et du Sport (« la ministre ») de refuser de l’exempter de l’obligation de donner le cours d’éthique et de culture religieuse (« programme ÉCR »), un programme obligatoire qui impose l’enseignement de façon neutre des religions dans le monde, de l’éthique et du dialogue.

that it violated Loyola's constitutional right to freedom of religion. The Quebec Court of Appeal reversed that decision. Loyola now appeals with leave to this Court.

[83] Like our colleague Abella J., we would allow the appeal. In our view, the Minister's decision cannot be upheld because it failed to protect Loyola's right to religious freedom. In reaching that conclusion, we respectfully differ from our colleague on a number of points, including her choice of remedy.

II. Background Facts

[84] The government of Quebec, as part of a plan of progressive secularization of the public school system, incorporated the ERC Program into its core curriculum. Beginning in 2008, all schools were required to deliver a program teaching world religions, ethics and dialogue from a secular, morally neutral perspective. The legislative and regulatory scheme provided exemptions for private schools to teach an equivalent program, with requests for exemptions to be assessed by the Minister.

[85] Loyola High School is a respected Catholic private school, founded in 1848 as part of the Collège Sainte-Marie, administered by the Jesuit Order and serving the Catholic community of Montréal. It applied for an exemption to teach a program that, in its view, achieved the same educational objectives of the ERC Program, but in harmony with its religious convictions. The Minister refused, on the basis that Loyola's proposed program had a religious perspective that was unacceptable, and that it amounted to a program of moral education that did not follow the required neutral and cultural approach to religion and ethics.

Le juge saisi de la demande a annulé la décision de la ministre, concluant que cette décision violait le droit constitutionnel à la liberté de religion de l'école. La Cour d'appel du Québec a infirmé cette décision. Loyola se pourvoit maintenant devant la Cour, sur autorisation.

[83] À l'instar de notre collègue la juge Abella, nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi. À notre avis, la décision de la ministre ne peut être maintenue, parce qu'elle n'a pas protégé le droit à la liberté de religion de Loyola. Tout en tirant cette conclusion, nous exprimons, soit dit en tout respect, notre désaccord avec la juge Abella sur un certain nombre de points, notamment en ce qui concerne la réparation à accorder.

II. Contexte factuel

[84] Le gouvernement du Québec a incorporé le programme ÉCR aux matières de base dans le cadre d'un projet de déconfessionnalisation progressive du système scolaire public. Depuis 2008, toutes les écoles sont tenues d'offrir un programme d'enseignement des religions dans le monde, de l'éthique et du dialogue selon une perspective laïque et moralement neutre. Le régime législatif et réglementaire prévoit des exemptions pour les écoles privées qui peuvent être autorisées à enseigner un programme équivalent, après examen des demandes à cet effet par le ministre.

[85] L'école secondaire Loyola est une institution catholique privée réputée, fondée en 1848 en tant que partie du Collège Sainte-Marie; elle est administrée par l'ordre des Jésuites et dessert la communauté catholique de Montréal. Elle a demandé une exemption afin de pouvoir enseigner un programme qui, à son avis, atteignait les mêmes objectifs que le programme ÉCR, mais en conformité avec ses convictions religieuses. La ministre a refusé, au motif que le programme proposé par Loyola avait une perspective religieuse qui était inacceptable et qu'il équivalait à un programme d'éducation morale qui ne respectait pas la conception neutre et culturelle de la religion et de l'éthique qui était exigée.

III. Procedural History

[86] The application judge heard evidence from several expert and lay witnesses, and made extensive findings of fact which we address in greater detail in our analysis. He found that the Minister's refusal constituted a serious infringement of Loyola's right to religious freedom. In the result, he granted Loyola's application, quashed the Minister's decision, and ordered an exemption (2010 QCCS 2631).

[87] On appeal by the Minister, the Quebec Court of Appeal applied the administrative law framework from *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395, and concluded that the Minister's decision was reasonable. The Court of Appeal expressed skepticism that denying an exemption to teach a modified version of the ERC Program posed *any* infringement on Loyola's freedom to teach the Catholic religion. Furthermore, it concluded that even if there were an infringement, it would be [TRANSLATION] "trivial because [the ERC Program] is only one class among many" and "the program does not require teachers to refute the precepts of the Catholic religion, but only to abstain from expressing their opinions or convictions" (2012 QCCA 2139, at para. 174 (CanLII)). In consequence, the Court of Appeal overturned the application judge, and reinstated the decision of the Minister. As we explain, we respectfully disagree with the Court of Appeal's conclusion that the infringement was trivial. Indeed, for reasons that will become apparent, we are satisfied that the infringement had a substantial impact on Loyola's right to religious freedom.

IV. Analysis

[88] We are required to address several issues in deciding this appeal. First, we must decide whether Loyola as a religious organization is entitled to the constitutional protection of freedom of religion. Concluding that it is, we analyze the proper interpretation of the legislative and regulatory scheme

III. Historique des procédures

[86] Le juge saisi de la demande a entendu la déposition de plusieurs témoins experts et ordinaires, et a tiré de nombreuses conclusions de fait que nous examinerons plus en détail dans notre analyse. Il a conclu que le refus de la ministre constituait une atteinte grave au droit à la liberté de religion de Loyola. Il a donc accueilli la demande de cette dernière, annulé la décision de la ministre et ordonné une exemption (2010 QCCS 2631, [2010] R.J.Q. 1417).

[87] Lors de l'appel interjeté par la ministre, la Cour d'appel du Québec a appliqué le cadre d'analyse de droit administratif établi par l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395, et conclu que la décision de la ministre était raisonnable. La Cour d'appel a exprimé des doutes sur le fait qu'un refus d'accorder à l'école une exemption afin de lui permettre d'enseigner une version modifiée du programme ÉCR constituait une atteinte *quelconque* à sa liberté d'enseigner la religion catholique. Elle a conclu en outre que, même s'il y avait eu atteinte, celle-ci aurait été « négligeable, car [le programme ÉCR ne constitue qu'] un cours parmi plusieurs » et qu'« il n'est pas demandé à l'enseignant de réfuter les préceptes de la religion catholique, mais de s'abstenir d'exprimer son opinion ou ses convictions » (2012 QCCA 2139, [2012] R.J.Q. 2112, par. 174). En conséquence, la Cour d'appel a infirmé la décision du juge saisi de la demande et rétabli celle de la ministre. Comme nous l'expliquerons plus loin, nous ne partageons pas l'avis de la Cour d'appel selon lequel l'atteinte était négligeable. En fait, pour des raisons qui deviendront évidentes, nous sommes convaincus que l'atteinte a eu un effet substantiel sur le droit à la liberté de religion de Loyola.

IV. Analyse

[88] Pour trancher le présent pourvoi, nous devons examiner plusieurs questions. Tout d'abord, il faudra déterminer si Loyola, en tant qu'organisation religieuse, bénéficie de la protection constitutionnelle relative à la liberté de religion. Estimant qu'elle jouit d'une telle protection, nous nous pencherons

at issue in this appeal, including the ERC Program and the exemption provision. We review the content of Loyola's proposed equivalent program, and then evaluate the Minister's decision in light of Loyola's constitutional right to religious freedom — first, determining whether Loyola's freedom of religion was breached, and second, determining whether that breach was minimally impairing and therefore justified under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the “*Canadian Charter*” or “*Charter*”). Finding that Loyola's freedom of religion was infringed, and that the infringement was not minimally impairing, we offer guidelines on the appropriate scope of an equivalent program that would comply with the *Charter* while meeting the objectives of the ERC Program. Finally, we determine that the appropriate remedy is an order of mandamus granting an exemption to Loyola to teach such a program.

A. *Does Loyola as a Religious Organization Enjoy Freedom of Religion Under Section 2(a) of the Canadian Charter and Section 3 of the Quebec Charter?*

[89] Loyola is a religious non-profit corporation constituted under Part III of Quebec's *Companies Act*, CQLR, c. C-38. For over a century, it has pursued a vocation of providing Catholic religious education for young men. Loyola asserts that, as a religious organization, it is protected by the guarantee of freedom of religion in the *Canadian Charter* and the *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 (the “*Quebec Charter*”).

[90] The Attorney General of Quebec contends that Loyola enjoys no such constitutional protection because it is not a natural person, but merely a legal person: religious freedom protects sincerely held beliefs, and a corporation is capable of neither sincerity nor belief. This raises the question of whether

ensuite sur l'interprétation à donner au régime législatif et réglementaire en cause en l'espèce, notamment au programme ÉCR et à la disposition d'exemption. Ensuite, nous examinerons le contenu du programme que propose Loyola comme équivalent, puis nous évaluerons la décision de la ministre à la lumière du droit constitutionnel à la liberté de religion de cette institution — en déterminant, premièrement, s'il y a eu atteinte à la liberté de religion de l'école et, deuxièmement, si cette atteinte était minimale et donc justifiée au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* » ou « *Charte* »). Concluant qu'il y a eu atteinte à la liberté de religion de Loyola et que cette atteinte n'était pas minimale, nous formulerons des lignes directrices quant au contenu acceptable d'un programme équivalent, contenu qui serait compatible avec la *Charte* tout en permettant d'atteindre les objectifs du programme ÉCR. Finalement, nous concluons que la réparation appropriée consiste à prononcer une ordonnance de *mandamus* qui permettrait à Loyola d'enseigner un tel programme.

A. *En tant qu'organisation religieuse, Loyola jouit-elle de la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la Charte canadienne et par l'art. 3 de la Charte québécoise?*

[89] Loyola est une corporation religieuse sans but lucratif constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* du Québec, RLRQ, c. C-38. Pendant plus d'un siècle, elle a poursuivi sa mission consistant à offrir une éducation religieuse catholique aux jeunes hommes. Cette école prétend bénéficier, en tant qu'organisation religieuse, de la protection accordée à la liberté de religion garantie par la *Charte canadienne* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (« *Charte québécoise* »).

[90] Le procureur général du Québec soutient que Loyola ne bénéficie pas d'une telle protection constitutionnelle parce qu'elle n'est pas une personne physique, mais simplement une société : la liberté de religion protège les croyances sincères, or, une société n'est capable ni de faire preuve de

religious organizations are protected by the guarantee of freedom of religion.

[91] In our view, Loyola may rely on the guarantee of freedom of religion found in s. 2(a) of the *Canadian Charter*. The communal character of religion means that protecting the religious freedom of individuals requires protecting the religious freedom of religious organizations, including religious educational bodies such as Loyola. Canadian and international jurisprudence supports this conclusion.

[92] This Court has affirmed that freedom of religion under s. 2(a) of the *Canadian Charter* has both an individual and a collective dimension. In *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551, Bastarache J., writing in dissent but not on this point, quoted Professor Timothy Macklem for the proposition that

religions are necessarily collective endeavours. . . . It follows that any genuine freedom of religion must protect, not only individual belief, but the institutions and practices that permit the collective development and expression of that belief.

(Para. 137, quoting “Faith as a Secular Value” (2000), 45 *McGill L.J.* 1, at p. 25.)

[93] In *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567, Justice Abella and Justice LeBel, both writing in dissent but not on this point, emphasized the collective dimension of religious freedom. Justice Abella noted the “group, or ‘community’, aspect of religious freedom” (para. 131), while Justice LeBel observed:

Religion is about religious beliefs, but also about religious relationships. . . . [This appeal] raises issues about belief, but also about the maintenance of communities of faith. We are discussing the fate . . . of a community that shares a common faith and a way of life

sincérité ni d’avoir des croyances. Cela soulève la question de savoir si les organisations religieuses bénéficient de la protection accordée à la liberté de religion.

[91] À notre avis, Loyola peut invoquer la liberté de religion protégée par l’al. 2a) de la *Charte canadienne*. Étant donné le caractère collectif de la religion, la protection relative à la liberté de religion des individus commande la protection de la liberté de religion des organisations religieuses, y compris les établissements d’enseignement à caractère religieux comme Loyola. La jurisprudence canadienne et internationale appuie cette conclusion.

[92] La Cour a affirmé que la liberté de religion protégée par l’al. 2a) de la *Charte canadienne* comporte une dimension à la fois individuelle et collective. Dans l’arrêt *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551, le juge Bastarache, qui était dissident, mais non sur cette question, a cité le professeur Timothy Macklem à cet effet :

[TRADUCTION] . . . la religion est nécessairement une entreprise collective. [. . .] Il s’ensuit que la véritable liberté de religion doit protéger non seulement la croyance individuelle, mais aussi les institutions et pratiques par lesquelles passent le développement et l’expression collectifs de cette croyance.

(Par. 137, citant « Faith as a Secular Value » (2000), 45 *R.D. McGill* 1, p. 25.)

[93] Dans *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, la juge Abella et le juge LeBel, tous deux dissidents, mais non sur cette question, ont mis l’accent sur la dimension collective de la liberté de religion. La juge Abella a insisté sur « l’aspect “collectif” de la liberté de religion » (par. 131). Pour sa part, le juge LeBel a fait remarquer que :

La religion a trait aux croyances religieuses, mais aussi [aux] rapports religieux. Le présent pourvoi [. . .] soulève des questions sur les croyances, mais aussi sur le maintien des communautés organisées autour d’une même foi. Nous discutons [. . .] du sort [. . .] d’une communauté qui

that is viewed by its members as a way of living that faith and of passing it on to future generations. [Emphasis added; para. 182.]

[94] The individual and collective aspects of freedom of religion are indissolubly intertwined. The freedom of religion of individuals cannot flourish without freedom of religion for the organizations through which those individuals express their religious practices and through which they transmit their faith.

[95] In this respect, the guarantee of freedom of religion resembles the guarantees of freedom of expression, freedom from unreasonable search and seizure and trial within a reasonable time, all of which have been held to apply to corporations: see *Edmonton Journal v. Alberta (Attorney General)*, [1989] 2 S.C.R. 1326; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. CIP Inc.*, [1992] 1 S.C.R. 843. As with s. 2(a), the text of these rights refers not to “individuals” but to “everyone” or “any person”, which has been interpreted as including corporations: see D. Gibson, *The Law of the Charter: Equality Rights* (1990), at pp. 53-54.

[96] International human rights instruments recognize the communal character of religion and support the extension of constitutional protection to the organizations through which congregants worship and teach their faith. Article 18 of the *Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217 A (III), U.N. Doc. A/810, at 71 (1948), provides:

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.

Article 9 of the *European Convention on Human Rights*, 213 U.N.T.S. 221, contains a virtually identical provision. Similarly, the *International Covenant*

partage la même foi et un mode de vie qui est perçu par ses membres comme une façon de vivre cette foi et de la transmettre aux générations futures. [Nous soulignons; par. 182.]

[94] Les aspects individuels et collectifs de la liberté de religion sont indissolublement liés. En effet, la liberté de religion des individus ne peut s'épanouir si les organisations par l'entremise desquelles ceux-ci expriment leurs pratiques religieuses et transmettent leur foi ne bénéficient pas elles aussi d'une telle liberté.

[95] La liberté de religion s'apparente à cet égard à la liberté d'expression, à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives et au droit à la tenue d'un procès dans un délai raisonnable, lesquels ont tous été jugés s'appliquer aux sociétés : voir *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*, [1989] 2 R.C.S. 1326; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. CIP Inc.*, [1992] 1 R.C.S. 843. Tout comme pour l'al. 2a), le texte de ces droits ne renvoie pas à des « individus », mais à « chacun » ou à « tout inculpé », ce qu'on a interprété comme incluant les sociétés : voir D. Gibson, *The Law of the Charter : Equality Rights* (1990), p. 53-54.

[96] Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne reconnaissent le caractère collectif de la religion et appuient l'élargissement de la protection constitutionnelle aux organisations par l'entremise desquelles les fidèles font leurs dévotions et enseignent leur foi. L'article 18 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Rés. 217 A (III), Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), est rédigé en ces termes :

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

L'article 9 de la *Convention européenne des droits de l'homme*, 213 R.T.N.U. 221, renferme une disposition presque identique. De même, le *Pacte*

on *Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, to which Canada is a signatory, provides:

Article 18. 1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

4. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

[97] The *Charter* should be presumed to provide at least as great a level of protection as is found in the international human rights documents that Canada has ratified: *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27, [2007] 2 S.C.R. 391, at para. 70. It follows that the collective aspect of freedom of religion should find protection under the *Charter*.

[98] Foreign jurisprudence supports Loyola's claim to freedom of religion: see *Sindicatul "Păstorul Cel Bun" v. Romania* (2014), 58 E.H.R.R. 10, at para. 136; *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*, No. 45701/99, ECHR 2001-XII; *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission*, 132 S. Ct. 694 (2012); *National Labor Relations Board v. Catholic Bishop of Chicago*, 440 U.S. 490 (1979).

[99] The Attorney General of Quebec points out that in *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, Dickson C.J. commented that "a business corporation cannot possess religious beliefs" (p. 784). However, a religious organization may in a very real sense have religious beliefs and rights. Thus, Dickson C.J. referred to the s. 2(a) freedom of "individuals and groups" (p. 759 (emphasis added)),

international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171, dont le Canada est signataire, prévoit :

Article 18. 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

4. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

[97] Il faut présumer que la *Charte* accorde une protection au moins aussi grande que les instruments internationaux ratifiés par le Canada en matière de droits de la personne : *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 70. L'aspect collectif de la liberté de religion devrait donc bénéficier de la protection accordée par la *Charte*.

[98] La jurisprudence étrangère confirme le droit à la liberté de religion revendiqué par Loyola : voir *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, n° 2330/09, 9 juillet 2013 (HUDOC), par. 136; *Église métropolitaine de Bessarabie c. Moldova*, n° 45701/99, CEDH 2001-XII; *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School c. Equal Employment Opportunity Commission*, 132 S. Ct. 694 (2012); *National Labor Relations Board c. Catholic Bishop of Chicago*, 440 U.S. 490 (1979).

[99] Certes, comme le souligne le procureur général du Québec, dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, le juge en chef Dickson a fait observer qu'« une société commerciale ne saurait avoir des croyances religieuses » (p. 784). Cependant, une organisation religieuse peut d'une manière très concrète avoir des croyances et des droits religieux. Le juge en chef Dickson a donc

describing that freedom using language from *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 336, as “the right to manifest religious belief by worship and practice or by teaching and dissemination” (p. 757).

[100] On the submissions before us, and given the collective aspect of religious freedom long established in our jurisprudence, we conclude that an organization meets the requirements for s. 2(a) protection if (1) it is constituted primarily for religious purposes, and (2) its operation accords with these religious purposes.

[101] The precise scope of these requirements may require clarification in future cases which test their boundaries, but it is evident that Loyola falls within their ambit. It is a non-profit religious corporation constituted for the purpose of offering a Jesuit education to children within Quebec’s Catholic religious community. It has operated for over a century in accordance with this religious educational purpose.

[102] We note that the same result is reached under s. 3 of the *Quebec Charter*. If anything, the conclusion is clearer, because the *Quebec Charter* accords freedom of religion to “[e]very person”, unlike the *Canadian Charter* which uses the more ambiguous “[e]veryone”. Under Quebec’s *Interpretation Act*, CQLR, c. I-16, “the word ‘person’ includes natural or legal persons, . . . unless inconsistent with the statute or with the special circumstances of the case”: s. 61(16). No inconsistency arises here; on the contrary, for the reasons just discussed, the circumstances favour recognition of the right of freedom of religion for religious organizations.

parlé de la liberté des « particuliers et [d]es groupes » garantie par l’al. 2a) (p. 759 (nous soulignons)), et décrit cette liberté en reprenant les termes utilisés dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 336, soit comme étant « le droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique et par le culte ou par leur enseignement et leur propagation » (p. 757).

[100] Compte tenu des arguments qui nous ont été présentés, et de l’aspect collectif de la liberté de religion que reconnaît depuis longtemps notre jurisprudence, nous concluons qu’une organisation satisfait aux exigences applicables pour pouvoir bénéficier de la protection conférée par l’al. 2a) si (1) elle est constituée principalement à des fins religieuses, et (2) ses activités sont compatibles avec ces fins.

[101] L’étendue précise de ces exigences pourrait devoir être clarifiée dans la jurisprudence à venir, mais il est clair que Loyola y satisfait. Il s’agit d’une corporation religieuse sans but lucratif constituée dans le but d’offrir une éducation jésuite aux enfants de la communauté catholique du Québec et qui exerce ses activités depuis plus d’un siècle dans le respect de cette mission éducative religieuse.

[102] Soulignons que l’art. 3 de la *Charte québécoise* mène au même résultat. En fait, l’analyse fondée sur cette disposition mène à une conclusion encore plus manifeste puisque la *Charte québécoise* accorde la liberté de religion à « [t]oute personne », contrairement à la *Charte canadienne* qui utilise le terme plus ambigu « [c]hacon ». Selon la *Loi d’interprétation* du Québec, RLRQ, c. I-16, « le mot “personne” comprend les personnes physiques ou morales [. . .], à moins que la loi ou les circonstances particulières du cas ne s’y opposent » : par. 61(16). Rien en l’espèce ne s’y oppose; au contraire, pour les motifs que nous venons d’exposer, les circonstances favorisent la reconnaissance du droit à la liberté de religion pour les organisations religieuses.

B. *The Interpretation of the Legislative and Regulatory Scheme at Issue*

[103] To understand and evaluate the Minister's decision, it is necessary to understand the legislative and regulatory scheme under which it was made.

[104] The starting point is the legislation. As of 2000, religious schools in Quebec can exist only as private schools. The compulsory curriculum set by the Minister applies to all schools, including private schools: *An Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, s. 25. As of the 2008-2009 school year, the ERC Program formed part of the compulsory curriculum for all schools in the province.

[105] The legislation imposing the compulsory curriculum on public and private schools contains a provision authorizing the government to adopt regulations to provide exemptions to particular institutions. Section 111 of the *Act respecting private education* states:

111. The Government may, by regulation . . . ,

. . . .

(7) . . . authorize . . . the Minister to exclude, on the conditions he may determine, persons, bodies, institutions or educational services from all or some of the provisions of this Act . . . ;

[106] Pursuant to this power, the government of Quebec adopted s. 22 of the *Regulation respecting the application of the Act respecting private education*, CQLR, c. E-9.1, r. 1, which allows private schools to obtain exemptions from teaching the compulsory curriculum:

22. Every institution shall be exempt from the [requirement to teach the compulsory curriculum] provided the institution dispenses programs of studies which the Minister of Education, Recreation and Sports judges equivalent.

B. *L'interprétation à donner au régime législatif et réglementaire en cause*

[103] Pour comprendre et apprécier la décision de la ministre, il est nécessaire de comprendre le régime législatif et réglementaire en vertu duquel elle a été prise.

[104] Le point de départ de l'analyse est la loi. Depuis l'an 2000, les écoles confessionnelles au Québec ne peuvent exister qu'en tant qu'écoles privées. Le programme d'enseignement obligatoire établi par le ministre s'applique à toutes les écoles, y compris les écoles privées : *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, art. 25. Depuis l'année scolaire 2008-2009, le programme ÉCR fait partie des matières obligatoires que doivent enseigner toutes les écoles de la province.

[105] La loi qui impose ce programme obligatoire aux écoles publiques et privées renferme une disposition qui autorise le gouvernement à prendre des règlements visant à exempter certaines institutions. L'article 111 de la *Loi sur l'enseignement privé* est rédigé en ces termes :

111. Le gouvernement peut, par règlement . . . :

. . . .

7° . . . autoriser [. . .] le ministre à exclure, aux conditions que ce dernier peut déterminer, des personnes, organismes, établissements ou services éducatifs de tout ou partie des dispositions de la présente loi . . . ;

[106] Dans l'exercice de ce pouvoir, le gouvernement du Québec a édicté l'art. 22 du *Règlement d'application de la loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c. E-9.1, r. 1, qui permet aux écoles privées d'être exemptées de l'obligation d'enseigner les matières obligatoires :

22. Tout établissement est exempté de l'[obligation d'enseigner les matières obligatoires] pourvu que l'établissement offre des programmes jugés équivalents par le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

[107] When the government inserted the ERC Program into the compulsory curriculum, it did not exclude it from the s. 22 exemption provision. It is therefore open to private religious schools to apply for an exemption from the requirement to teach the ERC Program. Loyola did so, and the Minister refused the exemption, giving rise to this litigation.

[108] The legislative and regulatory scheme imposes a compulsory curriculum, but modifies this by allowing individual schools to obtain exemptions. This allows Quebec to satisfy the educational objectives of the compulsory curriculum, while permitting accommodations for particular schools on the basis of their circumstances or needs. Applied to the ERC Program, this scheme allows Quebec to require that religion be taught from a secular, cultural and phenomenological viewpoint in public schools, while allowing private religious schools to adopt an alternative but equivalent approach that meets the basic objectives of the program but preserves the school's freedom of religion.

[109] The preamble of the Act specifying the Minister's powers and obligations (*An Act respecting the Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, CQLR, c. M-15) confirms that the reliance on the Minister's discretion to approve exemptions is intended to ensure respect for the religious freedoms of individuals and groups. It states:

WHEREAS every child is entitled to the advantage of a system of education conducive to the full development of his personality;

Whereas parents have the right to choose the institutions which, according to their convictions, ensure the greatest respect for the rights of their children;

Whereas persons and groups are entitled to establish autonomous educational institutions and, subject to the requirements of the common welfare, to avail themselves of the administrative and financial means necessary for the pursuit of their ends;

[107] Lorsque le gouvernement a incorporé le programme ÉCR aux matières obligatoires, il ne l'a pas soustrait à l'application de la disposition d'exemption prévue à l'art. 22. Les écoles privées confessionnelles peuvent donc demander à être exemptées de l'obligation d'enseigner ce programme. C'est ce qu'a fait Loyola. La ministre a toutefois refusé de lui accorder l'exemption demandée, d'où le présent litige.

[108] Le régime législatif et réglementaire impose un programme d'enseignement obligatoire, mais il module cette exigence en autorisant les écoles, prises individuellement, à obtenir des exemptions. Cela permet au Québec de faire respecter les objectifs d'apprentissage du programme obligatoire tout en permettant à certaines écoles de bénéficier de mesures d'adaptation eu égard à leur situation ou à leurs besoins. Lorsqu'on l'applique au programme ÉCR, ce régime autorise le Québec à exiger que la religion soit enseignée d'un point de vue laïque, culturel et phénoménologique dans les écoles publiques, tout en permettant aux écoles privées confessionnelles d'adopter une approche différente — mais équivalente — qui répond aux objectifs fondamentaux du programme, mais qui préserve leur liberté de religion.

[109] Le préambule de la loi qui précise les pouvoirs et les obligations du ministre (*la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15) confirme que l'existence du pouvoir discrétionnaire du ministre d'approuver des exemptions vise à garantir le respect de la liberté de religion aux particuliers et aux groupes. Il prévoit :

ATTENDU que tout enfant a le droit de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité;

Attendu que les parents ont le droit de choisir les établissements qui, selon leur conviction, assurent le mieux le respect des droits de leurs enfants;

Attendu que les personnes et les groupes ont le droit de créer des établissements d'enseignement autonomes et, les exigences du bien commun étant sauves, de bénéficier des moyens administratifs et financiers nécessaires à la poursuite de leurs fins;

[110] The department’s own publications support the conclusion that the legislative and regulatory scheme is intended to operate in a way that respects the religious freedoms of individuals and groups in the school system. In a 2005 ministerial proposal, the Minister stated that “[r]especting the fundamental right to the freedom of conscience and religion is the basis of all ethics and religious education”: *Establishment of an ethics and religious culture program: Providing future direction for all Québec youth* (2005), at p. 6. To similar effect, the *Ethics and Religious Culture Program* section of the department’s website promises that the legislative and regulatory scheme — the generic ERC Program supplemented by the s. 22 exemption provision, which replaced a prior diversity of moral education programs including denominational programs — will “respec[t] the freedom of conscience and religion of parents, students and teachers”: “Ethics and Religious Culture Program: Contributing to harmonious social relations in Québec society today” (online).

[111] Indeed, the department’s website notes that among the pre-existing programs was a “Catholic Religious and Moral Instruction” program, and states that the ERC Program will replace such programs in order to “offer the same education to all Québec students”.

[112] Section 22 functions to ensure the legislative and regulatory scheme’s compliance with the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*. It guards against the possibility that, in certain situations, the mandatory imposition of a purely secular curriculum may violate the *Charter* rights of a private religious school. This safeguard is consistent with the obligations of the state in a multicultural society. As LeBel J. observed in his concurring reasons in *S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, 2012 SCC 7, [2012] 1 S.C.R. 235, in the context of the public school system, “[u]nder the constitutional principles governing state action, the state has neither an obligation to promote religious faith nor a right to discourage religious faith in its public education system” (para. 54). The state

[110] Les publications du ministère lui-même appuient la conclusion selon laquelle le régime législatif et réglementaire est censé s’appliquer dans le respect de la liberté de religion des individus et des groupes qui font partie du réseau scolaire. Dans une proposition présentée en 2005, le ministre a affirmé que « [l]e respect du droit fondamental à la liberté de conscience et de religion constitue l’assise de toute formation dans les domaines de l’éthique et de la religion » : *La mise en place d’un programme d’éthique et de culture religieuse : Une orientation d’avenir pour tous les jeunes du Québec* (2005), p. 6. Dans le même ordre d’idées, la section *Programme Éthique et culture religieuse* du site Web du ministère assure que le régime législatif et réglementaire — le programme ÉCR de référence, complété par la disposition d’exemption de l’art. 22, lequel a remplacé divers programmes d’enseignement moral, notamment des programmes confessionnels — « respect[era] la liberté de conscience et de religion des parents, des élèves et du personnel enseignant » : « Programme Éthique et culture religieuse : Pour vivre ensemble dans le Québec d’aujourd’hui » (en ligne).

[111] En fait, le site Web du ministère indique que l’« enseignement moral et religieux [. . .] catholique » constituait l’un de ces programmes pré-existants, et que le programme ÉCR remplacera ceux-ci, de manière à ce qu’« une seule et même formation [soit offerte] à l’ensemble des élèves du Québec ».

[112] L’article 22 vise à garantir que le régime législatif et réglementaire respecte la liberté de religion garantie par l’al. 2a) de la *Charte*. Il a pour effet d’empêcher que l’imposition d’un programme obligatoire purement laïque puisse, dans certains cas, porter atteinte aux droits que la *Charte* confère à une école confessionnelle privée. Cette garantie est compatible avec les obligations de l’État au sein d’une société multiculturelle. Comme le souligne le juge LeBel dans les motifs concordants qu’il a rédigés dans l’affaire *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, 2012 CSC 7, [2012] 1 R.C.S. 235, en ce qui concerne le réseau scolaire public, « [d]ans son système d’enseignement public, l’État n’a, en vertu des principes constitutionnels qui régissent son action, ni l’obligation de favoriser la foi religieuse, ni

may not discourage religious faith in the public education system; this obligation has even more resonance in the context of a private religious school.

C. *Analytical Approach Under the Charter*

[113] Section 2(a) of the *Charter* protects the right to freedom of religion. The state can limit this right, but only if it can show that the limitation is “reasonable” and “demonstrably justified in a free and democratic society” under s. 1 of the *Charter*. The *Charter* requirement that limits on rights be reasonable and demonstrably justified may be expressed in different ways in different contexts, but the basic constitutional requirement remains the same.

[114] The first issue is whether Loyola’s freedom of religion was infringed by the Minister’s decision. The second issue is whether the Minister’s decision — that only a purely secular course of study may serve as an equivalent to the ERC Program — limits Loyola’s freedom of religion more than reasonably necessary to achieve the goals of the program. However one describes the precise analytic approach taken, the essential question is this: did the Minister’s decision limit Loyola’s right to freedom of religion proportionately — that is, no more than was reasonably necessary?

[115] For reasons that follow, we conclude that both of these issues must be answered in the affirmative.

D. *Loyola’s Proposed Equivalent Program*

[116] The nature of Loyola’s proposed equivalent program lies at the heart of this appeal. As such, it is worth examining in some detail.

le droit de décourager celle-ci » (par. 54). L’État ne peut décourager la foi religieuse dans le système d’enseignement public; cette obligation trouve davantage écho dans le contexte d’une école confessionnelle privée.

C. *Approche analytique dans le contexte de la Charte*

[113] L’alinéa 2a) de la *Charte* protège le droit à la liberté de religion. L’État peut restreindre ce droit, mais seulement s’il est en mesure de démontrer qu’il le fait dans des limites qui sont « raisonnables » et dont « la justification p[eut] se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique » au sens où il faut l’entendre pour l’application de l’article premier de la *Charte*. L’exigence de la *Charte* selon laquelle les restrictions aux droits doivent être raisonnables et faire l’objet d’une justification qui puisse se démontrer peut être exprimée de différentes façons dans des contextes différents, mais l’exigence constitutionnelle fondamentale reste la même.

[114] Tout d’abord, il faut déterminer si la décision de la ministre a porté atteinte à la liberté de religion de Loyola. Ensuite, il faut se demander si cette décision — selon laquelle seul un programme d’études purement laïque peut équivaloir au programme ÉCR — porte atteinte à ce droit plus qu’il n’est raisonnablement nécessaire de le faire pour atteindre les objectifs du programme. Quelle que soit la façon dont est décrite l’approche analytique précise adoptée, la question essentielle est la suivante : la décision de la ministre a-t-elle restreint le droit à la liberté de religion de Loyola de manière proportionnée — c’est-à-dire, pas plus qu’il n’était raisonnablement nécessaire de le faire?

[115] Pour les motifs qui suivent, nous concluons que ces deux questions appellent une réponse affirmative.

D. *Le cours proposé comme équivalent par Loyola*

[116] La nature du programme proposé par Loyola comme équivalent est au cœur du présent pourvoi. Il vaut donc la peine de l’examiner de façon assez détaillée.

[117] The ERC Program has two core objectives: recognition of others and the pursuit of the common good. Furthering these objectives, the program teaches students to develop competencies in understanding religion (the “world religions competency”), reflecting on ethical questions (the “ethics competency”), and engaging in dialogue (the “dialogue competency”).

[118] Several sources of information shed light on exactly how Loyola proposes to teach these competencies in its alternative to the ERC Program. On March 30, 2008, Loyola sent its first letter to the Minister requesting an exemption from the ERC Program, which gave a broad overview of the objectives of its proposed equivalent program. Following a request to submit further information, Loyola provided a three-page document with a more detailed summary of its proposed program. After receiving an initial negative response, but before the Minister’s final decision to deny an exemption, Loyola sent a further, three-page letter to the Minister on August 25, 2008, containing more details about its proposal.

[119] The precise nature of the proposed equivalent program was further clarified in testimony heard by the application judge, and Loyola’s written and oral submissions to this Court. In fairness, these clarifications were not available to the Minister when she rendered her decision. Nevertheless, they are helpful in determining the form and substance of the program Loyola is proposing.

[120] Loyola describes a program of study that achieves the ERC Program’s objective of [TRANSLATION] “promot[ing] . . . tolerance and respect for all”, but that is delivered “in a manner respectful of the Catholic faith and the moral values that form the cornerstone of our school” (application judge’s reasons, at para. 35). The three-page program summary outlines a diverse mix of content that includes doctrinal instruction on Catholic history and dogma,

[117] Le programme ÉCR s’articule autour de deux objectifs fondamentaux : la reconnaissance de l’autre et la poursuite du bien commun. Pour réaliser ces objectifs, le programme enseigne aux élèves à comprendre le phénomène religieux (la « compétence relative aux religions dans le monde »), à réfléchir sur des questions d’éthique (la « compétence en éthique ») et à pratiquer le dialogue (la « compétence relative au dialogue »).

[118] Plusieurs sources d’information permettent de savoir avec précision comment Loyola se propose d’enseigner ces compétences dans le cadre des cours qu’elle suggère d’offrir pour remplacer le programme ÉCR. Le 30 mars 2008, elle a fait parvenir à la ministre une première lettre dans laquelle elle demandait d’être exemptée du programme ÉCR et exposait de façon générale les objectifs du programme proposé comme équivalent. À la suite d’une demande de renseignements complémentaires, elle a soumis un document de trois pages renfermant un exposé plus détaillé du programme qu’elle proposait. Après avoir reçu une première réponse négative, mais avant que la ministre rende sa décision définitive lui refusant l’exemption demandée, Loyola a adressé une autre lettre de trois pages à la ministre le 25 août 2008 pour lui faire part de plus amples détails sur sa proposition.

[119] La nature exacte du programme proposé comme équivalent a été précisée encore plus lors des témoignages entendus par le juge saisi de la demande, ainsi que dans l’argumentation écrite et orale que Loyola a présentée à la Cour. En toute justice, il convient de préciser que la ministre ne disposait pas de ces précisions lorsqu’elle a rendu sa décision. Elles sont néanmoins utiles pour permettre de déterminer la forme et la substance du programme proposé.

[120] Le programme d’études décrit par Loyola permet d’atteindre l’objectif du programme ÉCR relatif à « la promotion de la tolérance et du respect de tous », mais en étant offert « de manière à respecter la foi catholique et les valeurs morales qui forment la pierre angulaire de notre école » (motifs du juge saisi de la demande, par. 35). Dans son résumé de trois pages, Loyola décrit la diversité de matières qu’elle entend enseigner, dont des

comparative study of various world religions, and consideration of an array of ethical and moral issues.

(1) How Loyola’s Proposed Program Approaches the World Religions Competency

[121] The world religions aspect of Loyola’s program includes content on Judaism, Islam, Buddhism, Hinduism, and North American native spirituality, and teaches students to examine “religious praxis, sacred stories, myths, and rituals found in religious cultures”. In correspondence with the Minister, Loyola asserted that its program is actually [TRANSLATION] “much more thorough” than the ERC Program in its approach to understanding religion (application judge’s reasons, at para. 38). To ensure that the program achieves the goal of [TRANSLATION] “promoting tolerance and acceptance of others”, it goes beyond a “simple explanation” of other religions’ external customs to include an examination of their fundamental beliefs (*ibid.*). Loyola’s program also “devotes a significant amount of study to Roman Catholic Christianity” (A.F., at para. 13).

[122] Paul Donovan, Loyola’s Principal, testified about Loyola’s in-depth approach to teaching other religions, giving examples of having a rabbi visit to discuss Judaism or an imam to discuss Islam, to aid students in “getting to know what that faith is really about”. Mr. Donovan stated “that’s something that we do quite regularly”. Loyola’s program approaches other religions by reference to the concepts of God and faith “as understood by the tradition under study itself”, and to this extent Loyola takes no issue with the professional posture of objectivity that the ERC Program requires of teachers (A.F., at para. 13). As noted by Loyola’s counsel in his oral submissions to this Court, “[y]ou can’t teach Buddhism from the Catholic point of view” and “there is no issue with the way the program

enseignements doctrinaux portant sur l’histoire et les dogmes de l’Église catholique, une étude comparative des diverses religions dans le monde, ainsi qu’un examen d’une foule de questions relatives à l’éthique et à la morale.

(1) Façon dont le programme proposé par Loyola aborde la compétence relative aux religions dans le monde

[121] Le volet du programme de Loyola relatif aux religions dans le monde traite du judaïsme, de l’islam, du bouddhisme, de l’hindouisme ainsi que de la spiritualité autochtone nord-américaine. Il amène en outre les élèves à se pencher sur [TRADUCTION] « la pratique religieuse, les histoires sacrées, les mythes et les rituels que l’on retrouve dans les cultures religieuses ». Dans les lettres qu’elle a échangées avec la ministre, Loyola a affirmé que son programme aborde la compréhension du phénomène religieux « d’une manière bien plus approfondie » que le programme ÉCR (motifs du juge saisi de la demande, par. 38). Elle ajoute que, pour s’assurer qu’elle atteigne l’objectif de « promouvoir la tolérance et l’acceptation des autres », son programme ne se borne pas à une « simple explication » des coutumes externes des autres religions, mais comporte un examen de leurs croyances fondamentales (*ibid.*). Le programme qu’elle propose [TRADUCTION] « consacre également beaucoup de temps à l’étude du christianisme catholique romain » (m.a., par. 13).

[122] Paul Donovan, directeur de Loyola, a témoigné au sujet de la méthode d’étude approfondie des autres religions préconisée par l’établissement, en citant comme exemple le fait d’inviter un rabbin pour discuter du judaïsme ou un imam pour parler de l’islam, ce qui aide les élèves à [TRADUCTION] « mieux saisir en quoi consiste leur foi ». M. Donovan a affirmé que [TRADUCTION] « c’est une pratique courante chez nous ». Le programme de Loyola aborde les autres religions en fonction des concepts de Dieu et de la foi [TRADUCTION] « tels que les conçoit la tradition à l’étude » et, dans cette mesure, l’école ne s’oppose pas à l’attitude professionnelle d’objectivité que le programme ÉCR exige de la part des enseignants (m.a., par. 13). Comme l’avocat de l’école l’a fait observer dans sa

requires world religions to be taught” (transcript, at p. 4).

[123] Unlike its approach to teaching other religions, Loyola’s method of teaching Catholicism is neither neutral nor objective, but rather takes a denominational approach. This approach aims to “provide the students with a sound formation in the basic beliefs, rituals and practices of our Faith”, including “the realization that Christianity cannot remain something purely internal, but must express itself in our relationships with others and the world around us”. Loyola’s program “present[s] its faith in a manner where students are invited to engage with it in a living way, not merely as a subject of detached intellectual curiosity” (A.F., at para. 25), premised on the belief that in “teaching its own faith . . . it must do so from the Catholic perspective” (transcript, at p. 6).

(2) How Loyola’s Proposed Program Approaches the Ethics Competency

[124] Loyola readily concedes that, as with its teaching of Catholicism within the world religions competency, the ethics competency is also taught from the Catholic perspective:

With respect to the ethics component, its central focus is the social teaching of the Roman Catholic Church. . . . [A]s one would expect of a Jesuit school, Loyola proposes the social and ethical teachings of the Catholic Church as a basis on which students are invited to govern themselves. [A.F., at para. 13]

Loyola’s program imparts a “Catholic vision” on topics such as “moral decision making, good

plaidoirie devant la Cour : [TRADUCTION] « [o]n ne peut pas enseigner le bouddhisme du point de vue catholique » et « la façon dont le programme exige que l’on enseigne les religions dans le monde ne pose pas problème » (transcription, p. 4).

[123] Contrairement à l’approche préconisée par Loyola pour enseigner les autres religions, la méthode qu’elle utilise pour enseigner le catholicisme n’est ni neutre ni objective, mais repose plutôt sur une démarche confessionnelle. Cette méthode vise à [TRADUCTION] « offrir aux élèves une solide formation en ce qui concerne les convictions, rituels et pratiques fondamentaux de notre foi » et à leur faire « comprendre que la foi chrétienne ne peut demeurer quelque chose de purement intérieur, mais qu’elle doit s’exprimer concrètement dans nos rapports avec les autres et avec le monde qui nous entoure ». Dans son programme, l’école [TRADUCTION] « présente sa religion d’une manière qui invite les élèves à s’y engager d’une manière vivante et non comme une matière à aborder avec détachement comme un objet de simple curiosité intellectuelle » (m.a., par. 25), en partant du principe que, pour [TRADUCTION] « enseigner sa propre religion [. . .], elle doit le faire selon la perspective catholique » (transcription, p. 6).

(2) Façon dont le programme proposé par Loyola aborde la compétence en éthique

[124] Loyola admet volontiers que, tout comme dans le cas de l’enseignement du catholicisme dans le cadre de la compétence relative aux religions dans le monde, la compétence en éthique est enseignée du point de vue catholique :

[TRADUCTION] En ce qui concerne le volet éthique, il est essentiellement axé sur l’enseignement social de l’Église catholique romaine. [. . .] [C]omme on peut s’y attendre de la part d’un établissement d’enseignement jésuite, Loyola propose les enseignements sociaux et éthiques de l’Église catholique comme cadre de référence à partir duquel les élèves sont invités à régler leur conduite. [m.a., par. 13]

Le programme proposé vise à transmettre une « vision catholique » sur des sujets tels que [TRADUCTION]

conscience-in-action, justice, honesty, respect for persons, respect for creation, reverence for human life, compassion, sexuality, and peacemaking”.

[125] However, while the Catholic perspective on ethical issues is given prominence, Loyola’s program also includes “[e]xploration of ethical systems as understood by various religions and non-religious value systems”. Described in its August 25 submission to the Minister, Loyola’s program would have students [TRANSLATION] “explor[e] a range of ethical systems, beliefs and practices”, and would encourage them “to think critically” (application judge’s reasons, at para. 38). As further clarified in this appeal:

... on all significant ethical questions, students are required to understand not only the position of the Roman Catholic Church, but also those of all major thinkers and viewpoints. . . .

[T]hey are free to criticise the position of the Catholic Church on any given issue and will be graded on the basis of the quality of their reasoning, not on the basis of adherence to the Catholic position in preference to other positions. [A.F., at para. 13]

In all aspects of Loyola’s program, including the ethics competency, [TRANSLATION] “the goal of teaching respect for all, regardless of our individual beliefs or customs, is of crucial importance”, informed by “our ethical ideal . . . not simply to ‘tolerate’ others but indeed to ‘love’ others, as our Christian faith teaches us” (application judge’s reasons, at para. 38).

(3) How Loyola’s Proposed Program Approaches the Dialogue Competency

[126] None of Loyola’s submissions to the Minister explicitly include the word “dialogue”, and this was one of the justifications cited by the Minister in denying Loyola’s request for an exemption.

« les choix moraux, la sagesse dans l’action, la justice, l’honnêteté, le respect d’autrui, le respect envers la création, le respect pour la vie humaine, la compassion, la sexualité et la recherche de la paix ».

[125] Toutefois, bien qu’il accorde la préséance à la perspective catholique en ce qui a trait aux questions d’éthique, le programme proposé prévoit également [TRADUCTION] « une exploration des systèmes d’éthique tels que les conçoivent diverses religions et systèmes de valeurs non religieux ». Selon la description qu’en donne la lettre du 25 août envoyée par l’école à la ministre, ce programme inviterait les élèves à « explore[r] un éventail de systèmes d’éthique, de croyances et de pratiques » et les inciterait « à penser de manière critique » (motifs du juge saisi de la demande, par. 38). Comme il a été précisé dans le cadre du présent pourvoi :

[TRADUCTION] . . . sur toutes les questions d’éthique importantes, les élèves sont tenus de comprendre non seulement la position de l’Église catholique romaine, mais également celles de tous les grands penseurs et principaux courants de pensée . . .

[I]ls sont libres de critiquer la position de l’Église catholique sur toute question et ils sont évalués en fonction de la qualité de leur raisonnement et non d’après leur adhésion à la position catholique plutôt qu’à une autre position. [m.a., par. 13]

Sur tous les aspects du programme d’études de Loyola, y compris la compétence en éthique, « le but d’enseigner le respect de tous, peu importe nos croyances ou coutumes individuelles, demeure d’une importance primordiale pour nous » et repose sur « notre idéal d’éthique [qui] n’est pas simplement de “tolérer” les autres, mais bien “d’aimer” les autres, comme nous l’enseigne notre foi chrétienne » (motifs du juge saisi de la demande, par. 38).

(3) Façon dont le programme proposé par Loyola aborde la compétence relative au dialogue

[126] Nulle part dans ses observations à la ministre Loyola ne mentionne expressément le mot « dialogue », et c’est une des raisons invoquées par la ministre dans la lettre signée par sa représentante

However, looking at the materials in context and in their entirety, it is evident that the proposed program contemplates more than students passively listening to a teacher's lecture. The program summary uses active verbs like "students explore" and "[s]tudents examine". Loyola's second letter to the Minister stated that [TRANSLATION] "[w]e have always encouraged our students to think critically, to obtain information, to be aware of the principal ethical issues and to examine popular beliefs and practices" (application judge's reasons, at para. 38). The application judge had no difficulty making the following finding of fact:

[TRANSLATION] In the ERC program, dialogue is defined as consisting of two interactive dimensions, that is, individual deliberation and the exchange of ideas with others.

A simple reading of [Loyola's program summary], supplemented by [Loyola's correspondence with the Minister], unequivocally confirms that the program dispensed by Loyola contains these two dimensions. [Emphasis added; paras. 150-51.]

(4) Does Loyola's Proposed Program Conform to the Objectives of the ERC Program?

[127] In his reasons for judgment, the application judge concluded that

[TRANSLATION] Loyola's program is comparable to the ERC program established by the Minister. . . . [T]eaching . . . Loyola's program in accordance with the Catholic faith does not change its nature or make it lose its status as an equivalent program.

The cultural approach advocated in the ERC program is in no way incompatible or irreconcilable with the denominational approach required by Loyola's religious precepts. [paras. 182-83]

In our view, this finding was open to the application judge, and we see no reason to interfere with it. While Loyola's alternative could perhaps have been more clearly presented in the initial submissions to the Minister, the contours of the program have

pour refuser la demande d'exemption. Toutefois, lorsqu'on examine les documents dans leur contexte et dans leur intégralité, on constate que le programme proposé ne se borne pas à envisager un scénario dans lequel les élèves écouteront passivement un cours magistral donné par un enseignant. Le résumé du programme emploie des verbes actifs tels que [TRADUCTION] « les élèves explorent » et « les élèves examinent ». La deuxième lettre adressée par Loyola à la ministre précise en outre que : « [n]ous avons toujours encouragé nos élèves à penser de manière critique, à s'informer, à être au courant des principales questions d'éthique et à questionner et examiner les croyances et pratiques populaires » (motifs du juge saisi de la demande, par. 38). Le juge saisi de la demande n'a d'ailleurs pas eu de mal à tirer la conclusion de fait suivante :

Dans le programme ERC, le dialogue est défini comme comportant deux dimensions interactives, à savoir la délibération intérieure et l'échange d'idées avec les autres.

Une simple lecture [du résumé du programme], complétée par les [lettres échangées entre Loyola et la ministre] confirme sans équivoque que le programme offert par Loyola comporte ces deux dimensions. [Nous soulignons; par. 150-151.]

(4) Le programme proposé par Loyola est-il conforme aux objectifs du programme ÉCR?

[127] Dans ses motifs de jugement, le juge saisi de la demande a conclu que

le programme de Loyola est comparable au programme ECR établi par le ministre. L'enseignement de ce programme suivant la confession catholique n'en change pas la nature et ne peut faire perdre le statut d'équivalent au programme de Loyola.

L'approche culturelle préconisée par le programme ERC n'est aucunement incompatible ni inconciliable avec l'approche confessionnelle requise par les préceptes religieux de Loyola. [par. 182-183]

À notre avis, le juge saisi de la demande était justifié de tirer cette conclusion et nous ne voyons aucune raison d'intervenir à l'égard de cette dernière. Même si Loyola aurait peut-être pu présenter son programme de remplacement de façon plus claire dans

been fleshed out more fully in testimony heard before the application judge and in Loyola's submissions on appeal. At its most general level, the program takes the following form: (1) regarding the world religions competency, Loyola will teach Catholicism from the Catholic perspective, but will teach other religions objectively, respectfully and with reference to religious precepts as understood by those other faiths themselves; (2) regarding the ethics competency, Loyola will emphasize the Catholic point of view on ethical questions, but will ensure all ethical points are presented on any given issue, and will welcome disagreement from students on Catholic moral teachings; and (3) regarding the dialogue competency, Loyola will encourage students to think critically and engage with their teachers and with each other in exploring the topics covered in the program.

[128] As is apparent, Loyola's program departs from the generic ERC Program in two key respects. First, Loyola proposes to teach Catholicism from the Catholic perspective. Second, while ensuring that all ethical points are presented and encouraging students to think critically, Loyola proposes an approach that emphasizes the Catholic point of view when discussing ethical questions. In both respects, Loyola's teachers would depart from the strict neutrality required under the ERC Program.

[129] Justice Abella notes in her reasons that "the normative core of Loyola's proposed curriculum is the doctrine and belief system of the Catholic Church" (para. 25). This may be true, but it doesn't tell the whole story. Surrounding that normative core is a rich and full exploration of non-Christian religious beliefs, and of ethical perspectives that do

les premières communications qu'elle a échangées avec la ministre, les paramètres du programme ont été expliqués plus en détail dans des témoignages que le juge saisi de la demande a entendus ainsi que dans les arguments présentés par l'école dans le cadre de l'appel. Du point de vue le plus général, le programme proposé se présente sous la forme suivante : (1) en ce qui concerne la compétence relative aux religions dans le monde, l'école enseignerait le catholicisme du point de vue catholique, mais les autres religions de façon objective, avec respect et en présentant les préceptes religieux tels que les conçoivent les autres religions en question; (2) en ce qui concerne la compétence en éthique, l'école insisterait sur le point de vue catholique pour ce qui est des questions d'éthique, mais s'assurerait que tous les points de vue éthiques seraient présentés sur un sujet donné et accepterait volontiers que les élèves soient en désaccord avec les enseignements moraux de l'Église catholique; (3) en ce qui a trait à la compétence relative au dialogue, l'école encouragerait les élèves à penser de manière critique et à échanger avec leurs enseignants et entre eux lorsqu'ils exploreraient les thèmes abordés par le programme.

[128] Comme on le constate, le programme proposé s'écarterait du programme ÉCR de référence sous deux aspects essentiels. En premier lieu, Loyola propose d'enseigner le catholicisme selon la perspective catholique. En second lieu, tout en s'assurant que toutes les questions d'éthique seraient présentées et en encourageant les élèves à penser de manière critique, elle propose une démarche qui insisterait sur le point de vue catholique lorsque les questions d'éthique seraient examinées. Sous ces deux rapports, les enseignants de Loyola s'écarteraient de la stricte neutralité exigée par le programme ÉCR.

[129] La juge Abella fait observer, dans ses motifs, que « [l']essence normative [du programme d'études proposé] correspond à la doctrine et aux croyances de l'Église catholique » (par. 25). C'est peut-être vrai, mais cela ne rend pas compte de l'ensemble de la réalité. Cette essence normative s'accompagne d'une étude approfondie et exhaustive de

not mirror Catholic moral teachings. Leaders from other religious communities are welcomed into the classroom to ensure a robust understanding of other faiths and traditions, beyond the neutral description of religious customs and practices envisioned by the ERC Program. Students are allowed, even encouraged, to critique Catholic moral teachings. There is nothing to suggest Loyola's proposal is in any way ill suited to achieve the two key objectives of the ERC Program: recognition of others and the pursuit of the common good. Nor does it fail to address the competencies of understanding religion, reflecting on ethical questions, and engaging in dialogue.

E. Analysis of Loyola's Religious Freedom Claim

[130] Loyola challenges the Minister's denial of an exemption from the ERC Program as an infringement of its religious freedom. As we have explained, Loyola is entitled to the freedom of religion protected by s. 2(a) of the *Charter*. This is not to say that the religious freedoms of other actors are not implicated by the Minister's denial. To the extent that the ERC Program would require Loyola's teachers to express a neutral viewpoint on religious matters, their religious freedom may be at issue. The religious freedom of the parents of Loyola's students may be implicated, as they have the right to seek moral and religious education for their children. Perhaps even the religious freedom of Loyola's students themselves is raised by the denial of an exemption for Loyola to implement its alternative program.

[131] It is not necessary to conclusively decide these matters. Deciding the case on the basis of the religious freedom of Loyola itself is sufficient to dispose of this appeal. Similarly, it is not necessary

convictions religieuses non chrétiennes et de perspectives éthiques qui ne correspondent pas aux enseignements moraux catholiques. Des représentants d'autres communautés de croyants seraient invités à prendre la parole en salle de classe pour permettre aux élèves d'acquérir une compréhension solide des autres fois et traditions — en offrant davantage qu'une description neutre des coutumes et des pratiques religieuses prévue par le programme ÉCR. Les élèves seraient autorisés, voire encouragés, à critiquer les enseignements moraux catholiques. Rien ne permet de penser que la proposition de Loyola serait de quelque façon que ce soit mal adaptée pour permettre de réaliser les deux objectifs essentiels du programme ÉCR : la reconnaissance de l'autre et la poursuite du bien commun. On ne peut pas non plus lui reprocher de ne pas traiter des compétences relatives à la compréhension du phénomène religieux, à la réflexion sur des questions d'éthique et à la pratique du dialogue.

E. Analyse de l'argument relatif à la liberté de religion de Loyola

[130] Loyola conteste le refus de la ministre de l'exempter du programme ÉCR en affirmant qu'il s'agit d'une atteinte à sa liberté de religion. Comme nous l'avons déjà expliqué, Loyola a droit à la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte*. Cela ne veut toutefois pas dire que le refus de la ministre n'a pas d'incidence sur la liberté de religion d'autres intervenants. Dans la mesure où le programme ÉCR obligerait les enseignants de cette école à exprimer un point de vue neutre sur des questions religieuses, leur liberté de religion pourrait être en jeu. La liberté de religion des parents des élèves de Loyola pourrait également être touchée, car ils ont le droit d'assurer l'éducation morale et religieuse de leurs enfants. Le refus d'exempter Loyola pour lui permettre d'enseigner son propre programme de remplacement pourrait même avoir des incidences sur la liberté de religion de ses élèves.

[131] Il n'est toutefois pas nécessaire de régler définitivement ces questions. La liberté de religion de Loyola elle-même suffit pour trancher le présent pourvoi. Il n'est pas nécessaire non plus de se

to consider whether any different analysis or result would arise under s. 3 of the *Quebec Charter*.

(1) The Extent of Religious Freedom Under Section 2(a) of the *Charter*

[132] The freedom of religion protected by s. 2(a) of the *Charter* is not limited to religious belief, worship and the practice of religious customs. Rather, it extends to conduct more readily characterized as the propagation of, rather than the practice of, religion. As this Court held in *Big M*, “[t]he essence of the concept of freedom of religion” includes “the right to manifest religious belief . . . by teaching and dissemination” (p. 336). Thus, Loyola’s expressed desire to teach its curriculum in accordance with Catholic beliefs falls within the scope of s. 2(a)’s protection.

[133] *Big M* also affirms that the interpretation of the religious freedom guarantee should be “a generous rather than a legalistic one, aimed at fulfilling the purpose of the guarantee and securing for individuals the full benefit of the *Charter*’s protection” (p. 344).

(2) Did the Minister’s Decision Infringe Loyola’s Rights Under Section 2(a) of the *Charter*?

[134] In *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256, — another case involving religious freedom in the education context — this Court restated the test for determining whether the rights guaranteed by s. 2(a) have been infringed:

. . . in order to establish that his or her freedom of religion has been infringed, the claimant must demonstrate (1) that he or she sincerely believes in a practice or belief that has a nexus with religion, and (2) that the impugned conduct of a third party interferes, in a manner that is non-trivial or not insubstantial, with his or her ability to act in accordance with that practice or belief. [para. 34]

demander si l’art. 3 de la *Charte québécoise* mènerait à une analyse ou à un résultat différent.

(1) Portée de la liberté de religion protégée par l’al. 2a) de la *Charte*

[132] La liberté de religion protégée par l’al. 2a) de la *Charte* ne se limite pas aux convictions religieuses, au culte et à la pratique de coutumes religieuses. En effet, elle englobe des actes qui participent davantage de la propagation de la foi que de la pratique religieuse. Comme la Cour l’a affirmé dans *Big M*, « [l]e concept de la liberté de religion se définit essentiellement comme [. . .] le droit de manifester ses croyances religieuses [. . .] par leur enseignement et leur propagation » (p. 336). Ainsi, la volonté déclarée de Loyola d’enseigner son programme d’études en conformité avec ses convictions catholiques relève du champ de la protection conférée par l’al. 2a).

[133] L’arrêt *Big M* confirme également que l’interprétation du droit à la liberté de religion « doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l’objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la *Charte* » (p. 344).

(2) La décision de la ministre a-t-elle porté atteinte aux droits garantis à Loyola par l’al. 2a) de la *Charte*?

[134] Dans l’arrêt *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256, — une autre affaire portant sur la liberté de religion dans le domaine de l’éducation —, la Cour a reformulé le critère permettant de déterminer s’il y a eu atteinte aux droits garantis par l’al. 2a) :

. . . pour démontrer l’existence d’une atteinte à sa liberté de religion, le demandeur doit établir (1) qu’il croit sincèrement à une pratique ou à une croyance ayant un lien avec la religion, et (2) que la conduite qu’il reproche à un tiers nuit d’une manière plus que négligeable ou insignifiante à sa capacité de se conformer à cette pratique ou croyance. [par. 34]

(a) *Applying the Legal Test to an Organizational Claimant*

[135] As we have explained, the religious freedom guarantee contained in the *Charter* protects not only natural persons but also certain legal persons such as Loyola. The Attorney General of Quebec argued against this result, in part because an organization lacks the capacity for abstract thought and emotion and therefore cannot *believe* in something. While we are not persuaded that this precludes extending s. 2(a) to cover certain categories of organizations, we recognize that where the claimant is an organization rather than an individual, the “sincerity of belief” inquiry required by our jurisprudence poses some difficulties. The existing test need not be abandoned, but a few clarifications are warranted.

[136] The two-part test for determining whether a claimant’s freedom of religion under s. 2(a) has been infringed was first set down in *Amselem*. That case offers considerable guidance on how to determine a claimant’s sincerity of belief:

Assessment of sincerity is a question of fact that can be based on several non-exhaustive criteria, including the credibility of a claimant’s testimony . . . , as well as an analysis of whether the alleged belief is consistent with his or her other current religious practices. It is important to underscore, however, that it is inappropriate for courts rigorously to study and focus on the past practices of claimants in order to determine whether their current beliefs are sincerely held. Over the course of a lifetime, individuals change and so can their beliefs. Religious beliefs, by their very nature, are fluid and rarely static. [Emphasis added; para. 53.]

In brief compass, courts are counseled to determine sincerity of belief based on the credibility of a claimant’s testimony, and whether the claimed belief is consistent with his or her current religious practices, while being mindful that these criteria are

a) *Application du test juridique à une organisation demanderesse*

[135] Comme nous l’avons déjà expliqué, la liberté de religion garantie par la *Charte* protège non seulement les personnes physiques, mais également certaines personnes morales comme Loyola. Le procureur général du Québec s’est opposé à ce résultat en faisant valoir notamment qu’une organisation n’est pas en mesure de formuler une pensée abstraite ou de ressentir des émotions et qu’elle ne peut donc pas *croire* en quelque chose. Bien que nous ne soyons pas convaincus que cela empêche d’étendre la protection conférée par l’al. 2a) à certaines catégories d’organisations, nous reconnaissons que, lorsque le demandeur est une organisation plutôt qu’une personne physique, l’analyse de la « sincérité de la croyance » exigée par notre jurisprudence pose certains problèmes. Il n’y a pas lieu pour autant de renoncer au test actuel, mais certaines clarifications s’imposent.

[136] C’est dans *Amselem* qu’a été énoncé pour la première fois le test à deux volets permettant de déterminer s’il a été porté atteinte au droit à la liberté de religion d’un demandeur protégée par l’al. 2a). Cet arrêt fournit des indications fort utiles pour juger de la sincérité des croyances d’un demandeur :

L’appréciation de la sincérité est une question de fait qui repose sur une liste non exhaustive de critères, notamment la crédibilité du témoignage du demandeur [. . .] et la question de savoir si la croyance invoquée par le demandeur est en accord avec les autres pratiques religieuses courantes de celui-ci. Cependant il est important de souligner qu’il ne convient pas que le tribunal analyse rigoureusement les pratiques antérieures du demandeur pour décider de la sincérité de ses croyances courantes. Tout comme une personne change au fil des ans, ses croyances peuvent elles aussi changer. De par leur nature même, les croyances religieuses sont fluides et rarement statiques. [Nous soulignons; par. 53.]

En résumé, les tribunaux sont invités à juger de la sincérité de la croyance en se fondant sur la crédibilité du témoignage du demandeur et en se demandant si sa croyance invoquée est en accord avec ses pratiques religieuses courantes. Ils doivent, en outre,

non-exhaustive. In the context of an individual, a rigorous scrutiny of *past* practices is disfavoured, because religious beliefs frequently evolve over time.

[137] Determining which indicators are relevant is necessarily influenced by the facts of each case, and will depend on the specific claimant and the specific religious practice or belief that is at issue. Ultimately, a court's inquiry is not aimed at exposing the breadth and depth of a person's religious convictions to judicial scrutiny. The goal is more practical and limited: "... the court's role in assessing sincerity is intended only to ensure that a presently asserted religious belief is in good faith, neither fictitious nor capricious, and that it is not an artifice" (*Amsalem*, at para. 52).

[138] There is no reason why the expressed belief of an organization cannot be examined to ensure it is made in good faith and is neither a fiction nor an artifice. We have already concluded that, as a threshold matter, an organization seeking to assert a religious freedom claim under the *Charter* must at a minimum demonstrate that its purpose is primarily religious, and that it operates in accordance with this purpose. Rather than demonstrating a sincere belief — which we readily concede a mere *legal* person is incapable of doing — an organizational claimant must show that the claimed belief or practice is consistent with both the purpose and operation of the organization.

[139] In evaluating this consistency between the claimed belief or practice and the organization's purpose and operation, the same non-exhaustive criteria from *Amsalem* can be relied on. While an organization itself cannot testify, the credibility of officials and representatives who give testimony on the organization's behalf will form part of the assessment. Objective indicators will perhaps play a more prominent role. It is proper to assess the claimed belief or practice in light of objective facts such as the organization's other practices, policies

rester conscients du fait que ces critères ne sont pas exhaustifs. Dans le cas d'une personne physique, un examen rigoureux des pratiques *antérieures* est déconseillé, car il arrive souvent que les croyances religieuses des individus évoluent au fil du temps.

[137] La détermination des indicateurs pertinents est nécessairement influencée par les faits de l'espèce et varie selon le demandeur et les pratiques ou les croyances religieuses en cause. En fin de compte, l'analyse à laquelle le tribunal procède ne vise pas à soumettre à un examen judiciaire rigoureux l'ampleur et la profondeur des convictions religieuses de l'intéressé. L'objectif est plus pratique et plus circonscrit : « . . . dans l'appréciation de la sincérité, le tribunal doit uniquement s'assurer que la croyance religieuse invoquée est avancée de bonne foi, qu'elle n'est ni fictive ni arbitraire et qu'elle ne constitue pas un artifice » (*Amsalem*, par. 52).

[138] Rien n'empêche d'examiner la croyance exprimée par une organisation pour s'assurer qu'elle est avancée de bonne foi et qu'elle n'est pas fictive et ne constitue pas un artifice. Nous avons déjà conclu que, dans un premier temps, l'organisation qui cherche à revendiquer le droit à la liberté de religion protégée par la *Charte* doit à tout le moins démontrer que sa mission est d'abord et avant tout religieuse et que ses activités sont conformes à cette mission. Au lieu de démontrer la sincérité de ses croyances — ce que, comme nous l'admettons sans peine, une simple société est incapable de faire —, l'organisation demanderesse doit démontrer que la croyance ou la pratique qu'elle revendique s'accorde tant avec sa mission qu'avec ses activités.

[139] Pour apprécier la conformité de la croyance ou de la pratique invoquée avec la mission et les activités de l'organisation, le tribunal peut se fonder sur les mêmes critères non exhaustifs que ceux énoncés dans l'arrêt *Amsalem*. Bien qu'une organisation ne puisse elle-même témoigner, la crédibilité des dirigeants et des représentants qui témoigneront en son nom fera partie de cette analyse. Des indicateurs objectifs joueront peut-être un rôle plus important. Il convient d'évaluer la croyance ou la pratique revendiquées à la lumière de faits objectifs tels que

and governing documents. The beliefs and practices of an organization may also reasonably be expected to be more static and less fluid than those of an individual. Therefore, inquiry into past practices and consistency of position would be more relevant than in the context of a claimant who is a natural person.

[140] The two-part test from *Amselem* and *Multani*, modified to apply to an organization, yields the following questions: (1) Is Loyola's claimed belief that it must teach ethics and its own religion from the Catholic perspective consistent with its organizational purpose and operation? (2) Does the Minister's decision to deny Loyola an exemption from the ERC Program interfere with Loyola's ability to act in accordance with this belief, in a manner that is more than trivial or insubstantial? We are guided by the extensive findings of fact made by the application judge in answering both of these questions.

(b) *Loyola's Religious Beliefs Are Consistent With Its Organizational Purpose and Operation*

[141] This is not a case where the assessment of consistency is difficult, or where there is a reasonable concern that the expressed belief is made in bad faith or for an ulterior purpose. The application judge made strong findings of fact, amply supported by the record before him:

[TRANSLATION] In the present case, the evidence is clear and uncontradicted. Loyola and its members, including Principal Donovan and President Fr. Brennan, are sincerely convinced that, to accomplish their mission as a Catholic educational institution, Loyola must teach ERC with its own program and according to the precepts of the Catholic religion.

The testimony of Loyola's principal, Mr. Donovan, was unequivocal. The ten principles explained in the

les autres pratiques de l'organisation, ses politiques et ses documents constitutifs. On peut également raisonnablement s'attendre à ce que les croyances et les pratiques d'une organisation soient plus statiques et moins fluides que celles d'une personne physique. L'examen des pratiques antérieures et de la constance des positions jouerait donc un rôle plus important dans le cas d'une organisation que dans celui d'une personne physique.

[140] Voici les questions que l'on obtient en modifiant le test à deux volets des arrêts *Amselem* et *Multani* pour l'appliquer à une organisation : (1) La croyance de Loyola suivant laquelle elle doit enseigner l'éthique et sa propre religion selon la perspective catholique est-elle conforme à sa mission et à ses activités? (2) La décision de la ministre de refuser de lui accorder une exemption du programme ÉCR nuit-elle d'une manière plus que négligeable ou insignifiante à la capacité de Loyola de se conformer à cette croyance? Nous répondrons à ces deux questions en nous fondant sur les conclusions de fait détaillées tirées par le juge saisi de la demande.

b) *Les croyances religieuses de Loyola sont conformes à sa mission et à ses activités*

[141] Il ne s'agit pas d'une cause dans laquelle l'appréciation de la conformité pose problème ou dans laquelle il y a raisonnablement lieu de s'inquiéter de ce que la croyance est exprimée de mauvaise foi ou dans un but inavoué. Le juge saisi de la demande a d'ailleurs tiré à cet égard de solides conclusions de fait qui étaient amplement étayées par le dossier dont il disposait :

En l'occurrence, la preuve est claire et non contredite. Loyola et ses membres, dont le directeur, Donovan, et son président, le Révérend Brennan, sont sincèrement convaincus que pour réaliser leur mission en tant qu'établissement d'enseignement confessionnel catholique, Loyola doit enseigner la matière ECR avec son propre programme et selon les préceptes de la religion catholique.

Le témoignage du principal de Loyola, monsieur Donovan, est sans équivoque. Les 10 principes qui sont

booklet “What makes a Jesuit High School Jesuit?” are present in all the activities of the school and in the teaching of all the courses, not only the religion course. The precepts of the Catholic religion are omnipresent at Loyola. [paras. 265-66]

[142] The application judge heard testimony from senior officials within Loyola’s organization, and found it to be credible. He also considered objective evidence, including a comparison of Loyola’s present classroom practices with the underlying principles of Jesuit education. Loyola’s claimed belief was not contested by the Attorney General of Quebec. Accordingly, we see no reason to disturb the application judge’s factual findings.

(c) *The Minister’s Decision Substantially Interferes With Loyola’s Ability to Act in Accordance With Its Religious Beliefs*

[143] Having found that Loyola’s belief in its religious obligation to teach Catholicism and ethics from a Catholic perspective is consistent with its organizational purpose and operation, it is evident that the Minister’s denial of an exemption from the ERC Program — which has the effect of requiring Loyola to teach its entire ethics and religion program from a neutral, secular perspective — infringes Loyola’s freedom of religion in violation of s. 2(a) of the *Charter*.

[144] Again, this conclusion is compelled by the application judge’s extensive findings of fact. After hearing testimony from Loyola’s principal, as well as experts in theology, religion, and philosophy, he determined that [TRANSLATION] “the ERC program is incompatible with a Catholic education”, and that “Loyola would violate the fundamental and mandatory laws of the Catholic Church that govern it by teaching the ERC subject with the program established by the Minister” (paras. 55 and 61). The application judge concluded that “the Minister’s decision, both intrinsically and through its effects, interferes with the freedom of religion guaranteed

exposés dans le livret « What makes a Jesuit High School Jesuit? » sont présents dans toutes les activités de l’école et dans l’enseignement de tous les cours et non pas seulement dans l’enseignement du cours de religion. Les préceptes de la religion catholique sont omniprésents au sein de Loyola. [par. 265-266]

[142] Le juge saisi de la demande a entendu et jugé crédibles les témoignages livrés par des cadres supérieurs de l’école. Il a également examiné des éléments de preuve objectifs, notamment une comparaison entre les pratiques actuelles utilisées en classe par l’école et les principes fondamentaux d’une éducation jésuite. Par ailleurs, le procureur général du Québec n’a pas contesté la croyance revendiquée par Loyola. Nous ne voyons donc aucune raison de modifier les conclusions de fait tirées par le juge saisi de la demande.

(c) *La décision de la ministre entrave substantiellement la capacité de Loyola de se conformer à ses croyances religieuses*

[143] Comme nous avons conclu que la croyance de Loyola suivant laquelle elle est tenue, sur le plan religieux, d’enseigner le catholicisme et l’éthique selon une perspective catholique est conforme à sa mission et à ses activités, force est de constater que le refus de la ministre d’exempter cet établissement du programme ÉCR — qui a pour effet de l’obliger à enseigner son programme d’éthique et de religion d’un point de vue neutre et non confessionnel — porte atteinte à sa liberté de religion en contravention de l’al. 2a) de la *Charte*.

[144] Encore une fois, cette conclusion s’impose compte tenu des conclusions de fait détaillées tirées par le juge saisi de la demande. Après avoir entendu le témoignage du directeur de l’école, ainsi que celui d’experts en théologie, en religion et en philosophie, le juge saisi de la demande a conclu que « le programme ECR est incompatible avec l’enseignement confessionnel catholique » et que l’école « Loyola enfreindrait les règles fondamentales et obligatoires de l’Église catholique qui [la] régissent en enseignant la matière ECR avec le programme établi par la ministre » (par. 55 et 61). À son avis, « la décision de la ministre, tant intrinsèquement que

to Loyola” (para. 289). These findings are in accordance with the evidence presented, much of which was not contested by the Attorney General of Quebec.

[145] We conclude that the Minister’s decision limited Loyola’s freedom of religion in violation of s. 2(a) of the *Charter*.

(3) Is the Minister’s Decision Justified by Section 1 as a Reasonable Limit on Loyola’s Religious Freedom?

[146] As discussed earlier, the core issue on this appeal is whether the Minister’s insistence on a purely secular program of study to qualify for an exemption limited Loyola’s right to religious freedom no more than reasonably necessary to achieve the ERC Program’s goals. The government bears the burden of showing this. If it fails to do so, the Minister’s decision is unconstitutional and must be set aside.

[147] The Minister denied Loyola’s request for an exemption from the generic ERC Program after department staff conducted an analysis of Loyola’s proposed program to determine whether it was equivalent. This analysis was conducted in accordance with a direction from Jacques Pettigrew, a senior civil servant, that for a course to have an equivalent approach to the ERC Program it must be [TRANSLATION] “cultural and non-denominational” (application judge’s reasons, at para. 94). Although the refusal letter to Loyola cited a variety of justifications, it is apparent that, at its core, the Minister’s denial flowed from this definition of “equivalent”.

[148] In our view, there is nothing inherent in the ERC Program’s objectives (recognition of others and pursuit of the common good) or competencies (world religions, ethics, and dialogue) that requires

par ses effets, porte atteinte à la liberté de religion garantie à Loyola » (par. 289). Ces conclusions s’accordent avec la preuve présentée, preuve que le procureur général du Québec n’a, pour l’essentiel, pas contestée.

[145] Nous concluons donc que la décision de la ministre a restreint la liberté de religion de Loyola en contravention de l’al. 2a) de la *Charte*.

(3) La décision de la ministre est-elle justifiée au regard de l’article premier en tant que limite raisonnable imposée à la liberté de religion de Loyola?

[146] Comme nous l’avons vu, le présent pourvoi pose essentiellement la question de savoir si l’insistance de la ministre sur la nécessité que le programme d’études soit purement laïque pour qu’une exemption puisse être accordée ne restreint le droit à la liberté de religion de Loyola pas plus qu’il est raisonnable de le faire pour atteindre les objectifs du programme ÉCR. C’est au gouvernement d’en faire la preuve, à défaut de quoi la décision de la ministre est inconstitutionnelle et doit être annulée.

[147] La ministre a refusé la demande présentée par Loyola en vue d’être exemptée de l’obligation d’enseigner le programme ÉCR de référence, et ce, après que le personnel de son ministère eut procédé à une analyse du programme proposé pour déterminer s’il s’agissait d’un programme équivalent. Cette analyse a été menée conformément à une directive de M. Jacques Pettigrew, un haut fonctionnaire, suivant laquelle l’approche d’un cours devait être « culturelle et non confessionnelle » pour être considérée équivalente à celle du programme ÉCR (motifs du juge saisi de la demande, par. 94). Bien que la lettre adressée à Loyola ait cité diverses raisons pour justifier le refus, il est clair que, essentiellement, ce refus de la ministre s’explique par cette définition du terme « équivalent ».

[148] À notre avis, il n’y a rien d’inherent aux objectifs du programme ÉCR (reconnaissance des autres et poursuite du bien commun) ou aux compétences qu’il vise à inculquer aux élèves (religions

a cultural and non-denominational approach. As we noted earlier in discussing the legislative and regulatory scheme, the intention of the government was to allow religious schools to teach the ERC Program without sacrificing their own religious perspectives. This goal is entirely realistic. A program of purely denominational instruction designed primarily to indoctrinate students to the correctness of certain religious precepts would not achieve the objectives of the ERC Program; however, a balanced curriculum, taught from a religious perspective but with all viewpoints presented and respected could, in our view, serve as an equivalent to the ERC Program. To the extent Loyola's proposal meets these criteria, it should not have been rejected out of hand.

[149] And yet it was, because the Minister premised her denial on the flawed determination that only a cultural and non-denominational approach could serve as equivalent. This effectively negated the flexible approach contemplated by the legislative and regulatory scheme, and set a standard that would tolerate no more than a minimal deviation from the generic ERC Program. The application judge summarized the impossible position in which Loyola was placed:

[TRANSLATION] Loyola is placed in an untenable position because of the Minister's decision. Either Loyola dispenses the ERC course according to the Minister's program and . . . violates the supreme principles governing its freedom of religion, or it teaches the subject with its Catholic program and violates the Act. [para. 271]

[150] There is unquestionably a role for the Minister to examine proposed programs on a case-by-case basis to ensure that they adequately further the objectives and competencies of the ERC Program. In certain cases, the result may be that the religious freedoms of private schools are subject to justifiable limitations. Here, however, the Minister adopted a

dans le monde, éthique et dialogue) qui exige que l'on adopte une démarche culturelle et non confessionnelle. Comme nous l'avons déjà fait observer lors de notre examen du régime législatif et réglementaire, l'intention du gouvernement était de permettre aux établissements d'enseignement confessionnels d'offrir le programme ÉCR sans sacrifier pour autant leurs propres conceptions religieuses. Cet objectif est tout à fait réaliste. Un programme d'enseignement purement confessionnel conçu d'abord et avant tout pour inculquer aux élèves certains préceptes religieux n'atteindrait pas les objectifs du programme ÉCR; toutefois, un ensemble de matières équilibré enseigné d'un point de vue religieux, mais qui présenterait et respecterait tous les points de vue, pourrait, à notre avis, constituer un cours équivalent au programme en cause. Dans la mesure où la proposition de Loyola satisfait à ces critères, elle n'aurait pas dû être rejetée d'emblée.

[149] C'est pourtant le sort qui lui a été réservé, parce que la ministre a fait reposer son refus sur la prémisse erronée suivant laquelle seule une démarche culturelle et non confessionnelle pouvait être considérée comme équivalente. Cette façon de voir allait en réalité à l'encontre de la souplesse préconisée par le régime législatif et réglementaire et établissait une norme qui ne tolérait que de légères dérogations par rapport au programme ÉCR de référence. Le juge saisi de la demande a résumé la situation impossible dans laquelle Loyola était placée :

. . . Loyola est placé[e] dans une position intenable suite à la décision de la ministre : ou bien [elle] dispense le cours ECR selon le programme de la ministre, et [elle] viole alors [. . .] les principes suprêmes qui régissent sa liberté de religion, ou bien [elle] enseigne cette matière avec son programme confessionnel catholique, et alors [elle] viole la loi. [par. 271]

[150] On ne peut nier que le ministre est notamment chargé d'examiner au cas par cas les programmes proposés pour s'assurer qu'ils favorisent de façon adéquate la réalisation des objectifs du programme ÉCR et l'apprentissage des compétences qu'il vise à atteindre. Dans certains cas, il se pourrait que la liberté de religion des écoles privées fasse

definition of equivalency that essentially read this meaningful individualized approach out of the legislative and regulatory scheme. By using as her starting point the premise that only a secular approach to teaching the ERC Program can suffice as equivalent, the protection contemplated by the s. 22 exemption provision was rendered illusory.

[151] The legislative and regulatory scheme is designed to be flexible and to permit private schools to deviate from the generic ERC Program, so long as its objectives are met. The Minister's definition of equivalency casts this intended flexibility in the narrowest of terms, and limits deviation to a degree beyond that which is necessary to ensure the objectives of the ERC Program are met. This led to a substantial infringement on the religious freedom of Loyola. In short, the Minister's decision was not minimally impairing. Therefore, it cannot be justified under s. 1 of the *Charter* as a reasonable limit on Loyola's s. 2(a) right to religious freedom.

F. *The Appropriate Scope of an Equivalent Program*

[152] The content and approach of Loyola's proposed program were not precisely framed in its initial proposal to the Minister. Rather, they have been fleshed out over the course of this litigation. Given our conclusion that the Minister's construction of the exemption provision was too narrow, we think it would be useful to outline the appropriate limits that could be placed on an equivalent program. We do so not to obviate the Minister's appropriate use of case-by-case discretion in future cases, but to guide the exercise of that discretion, while also providing finality to resolve the protracted dispute between the parties in this case.

l'objet de restrictions justifiées. En l'espèce, toutefois, la ministre a adopté une définition de l'équivalence qui a essentiellement eu pour effet de faire déborder du cadre du régime législatif et réglementaire une méthode individualisée par ailleurs valable. En utilisant comme point de départ la prémisse que seule une démarche non confessionnelle d'enseignement du programme ÉCR pouvait être considérée comme équivalente, la ministre a rendu illusoire la protection envisagée par la disposition d'exemption énoncée à l'art. 22.

[151] Le régime législatif et réglementaire est conçu pour être flexible et pour permettre aux établissements d'enseignement privés de déroger au programme ÉCR de référence à condition d'en respecter les objectifs. La définition de l'équivalence retenue par la ministre exprime la souplesse prévue par le régime réglementaire de la façon la plus restrictive possible et limite les dérogations plus qu'il n'est nécessaire de le faire pour s'assurer l'atteinte des objectifs du programme ÉCR. Cette façon de procéder s'est traduite par conséquent par une atteinte grave à la liberté de religion de Loyola. Bref, la décision de la ministre ne constituait pas une atteinte minimale. Elle ne peut donc se justifier en application de l'article premier de la *Charte* en tant que limite raisonnable au droit à la liberté de religion garantie à Loyola par l'al. 2a).

F. *Portée appropriée d'un programme équivalent*

[152] Le contenu et la démarche du programme proposé par Loyola n'étaient pas formulés avec précision dans la proposition initiale qui a été soumise à la ministre. Ils ont plutôt été étoffés au cours du présent litige. Compte tenu de notre conclusion suivant laquelle l'interprétation que la ministre a faite de la disposition d'exemption était trop restrictive, nous estimons qu'il serait utile de définir les limites qu'il conviendrait d'imposer à un programme équivalent. Ce faisant, nous ne cherchons pas à rendre inutile l'exercice, par le ministre, de son pouvoir discrétionnaire d'examen au cas par cas à l'avenir, mais souhaitons plutôt guider l'exercice de ce pouvoir tout en mettant un terme à ce litige qui oppose les parties depuis trop longtemps.

[153] Determining whether a proposed program is sufficiently equivalent to the generic ERC Program is a fact-based exercise, and the Minister may, in the exercise of his or her discretion, make this determination on a case-by-case basis. However, this case illustrates the difficulty that making such a determination can pose. In the course of this protracted litigation between Loyola and the government of Quebec, this Court and courts below have received extensive testimony, documentary evidence and oral submissions regarding Loyola's proposal and the objectives of the ERC Program. It is therefore appropriate to delineate rough boundaries within which Loyola's proposed alternative program must be delivered, in order to strike the balance required between Loyola's right to religious freedom under s. 2(a) of the *Charter*, and the need to meet the objectives of the ERC Program. These boundaries should also serve as general principles to guide future exercises of ministerial discretion, while recognizing that each request for an exemption must be considered individually and with regard to all of the particular circumstances.

[154] In assuring compliance with the *Charter*, an exemption must take into account the practical classroom realities posed by the ERC Program's topics. While Loyola's complaint rests on its Catholic identity, this identity has implications throughout the ERC Program. In our view, it would be insufficient to merely grant an exemption for Loyola to teach Catholicism from a Catholic perspective, while requiring an unmodified curriculum and a neutral posture in all other aspects of the program. Binding Loyola to a secular perspective at all times, other than during their discussion of the Catholic religion, offers scant protection to Loyola's freedom of religion, and would be unworkable in practice.

[153] Déterminer si un programme proposé est suffisamment équivalent au programme ÉCR de référence suppose de procéder à une analyse axée sur les faits. Pour ce faire, le ministre peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, se prononcer au cas par cas. Toutefois, la présente affaire illustre à quel point cette décision peut être difficile. Au cours de ce long procès entre Loyola et le gouvernement du Québec, la Cour et les juridictions inférieures ont entendu de nombreux témoignages, examiné une abondante preuve documentaire et pris connaissance de multiples plaidoiries au sujet du programme proposé par Loyola et des objectifs du programme ÉCR. Il convient donc de définir le cadre général à l'intérieur duquel le programme proposé comme équivalent par Loyola doit être donné pour atteindre l'équilibre requis entre, d'une part, le droit de l'école à la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la *Charte* et, d'autre part, la nécessité de respecter les objectifs du programme ÉCR. Tout en reconnaissant que chaque demande d'exemption doit être examinée individuellement et en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, nous estimons que ce cadre pourra s'avérer utile grâce aux principes généraux qu'il contient et permettra à l'avenir de guider le ministre lorsqu'il exercera son pouvoir discrétionnaire.

[154] Pour garantir la conformité à la *Charte*, une exemption doit tenir compte des réalités pratiques que comporte l'enseignement en classe des matières inscrites au programme ÉCR. Bien que la plainte formulée par Loyola repose sur son identité catholique, cette identité se répercute sur l'ensemble du programme ÉCR. À notre avis, il serait insuffisant de se contenter de dispenser l'école pour qu'elle puisse enseigner le catholicisme du point de vue catholique, tout en l'obligeant à enseigner le reste du programme sans y apporter de modifications, et en l'obligeant à faire preuve de neutralité en ce qui concerne tous les autres aspects de ce dernier. Obliger Loyola à adopter un point de vue non confessionnel en tout temps sauf lorsqu'il s'agit de discuter de la religion catholique n'offre qu'une faible protection à la liberté de religion de cet établissement et s'avérerait impossible à appliquer en pratique.

[155] Loyola proposes to teach the ethics competency in a way that recognizes its Catholic perspective. It does not want its teachers to be forced to remain neutral — or more realistically, mum — in the face of ethical positions that do not accord with the Catholic faith. Rather, Loyola proposes to have its teachers facilitate respectful and open-minded debate, where all positions are presented, but where students evaluate ethics and morals not in a vacuum but with knowledge of the Catholic perspective.

[156] Requiring Loyola's teachers to maintain a neutral posture on ethical questions poses serious practical difficulties and represents a significant infringement on how Loyola transmits an understanding of the Catholic faith. It is inevitable that ethical standards that do not comport with Catholic beliefs will be raised for discussion. Faced with a position that is fundamentally at odds with the Catholic faith, Loyola's teachers would be coerced into adopting a false and facile posture of neutrality. The net effect would be to render them mute during large portions of the ethics discussion — a discussion that is, as the ERC Program presupposes, crucial to developing a civilized and tolerant society.

[157] As an example, one can anticipate that students may wish to debate the appropriate expressions of intimacy between young people, and discuss the topic of premarital sex. It is inconceivable that a Catholic teacher could sincerely express a neutral viewpoint on this subject — nor, in our view, should he or she be required to do so. The practical effect would be the teacher's coerced silence. This silence would, however, extend only until the teacher turned to the discussion of Catholicism under the world religions competency, at which point he or she would be free to engage in an uninhibited dialogue — respectful and open to disagreement, but able to explain why such a life choice does not comport with Catholic morality. This delayed ability to express honest beliefs and actively moderate the classroom discussion does not illustrate a tolerable

[155] Loyola propose d'enseigner la compétence en éthique d'une façon qui reconnaît son point de vue catholique. Elle ne veut pas que ses enseignants soient forcés de demeurer neutres — ou de façon plus réaliste, silencieux — quant à des positions éthiques incompatibles avec la foi catholique. Elle propose plutôt de faire en sorte que ses enseignants facilitent la tenue d'un débat respectueux et ouvert, durant lequel tous les points de vue seraient présentés et les élèves examineraient l'éthique et la morale non pas en vase clos, mais en étant au courant du point de vue catholique.

[156] Obliger les enseignants de Loyola à conserver une attitude neutre sur les questions d'éthique pose de sérieuses difficultés d'ordre pratique et porte considérablement atteinte à la façon dont l'établissement transmet sa conception de la foi catholique. Il est inévitable que des normes éthiques qui ne correspondent pas aux croyances catholiques fassent l'objet d'un débat. Confrontés à des positions qui heurtent de front la foi catholique, les enseignants de Loyola se verraient forcés d'adopter une attitude de neutralité fautive et superficielle. En définitive, ils seraient ainsi réduits au silence pendant une grande partie du débat portant sur l'éthique, un débat qui, comme le programme ÉCR le présuppose, est essentiel pour développer une société civilisée et tolérante.

[157] À titre d'exemple, on peut imaginer que des élèves souhaiteraient débattre des modes d'expression appropriés de l'intimité entre jeunes et qu'ils voudraient aborder la question des relations sexuelles avant le mariage. Il est inconcevable qu'un enseignant catholique puisse exprimer sincèrement un point de vue neutre sur ce sujet et, à notre avis, on ne devrait pas l'obliger à le faire, au risque, en pratique, de le forcer à garder le silence. Il ne serait toutefois tenu au silence que jusqu'à ce qu'il fasse porter le débat sur le catholicisme sous le volet de la compétence relative aux religions dans le monde, moment à partir duquel il pourrait engager le dialogue sans contrainte — un dialogue respectueux et ouvert à la dissidence, mais où il serait en mesure d'expliquer les raisons pour lesquelles ce choix de vie n'est pas conforme à la moralité catholique. Cette

compromise between the state's interest in furthering the objectives of the ERC Program and Loyola's freedom of religion. Rather, it illustrates the unsuitability and unworkability of such a framework.

[158] As we understand Loyola's proposal, on a topic such as premarital sex, Loyola wishes to present the moral and ethical implications from a Catholic point of view. Presumably, the teacher would present a modern Catholic understanding of the subject, informed by its biblical underpinnings and supplemented by more recent theological and philosophical consideration. Loyola has also committed, however, to ensure that on every major ethical topic, students "understand not only the position of the Roman Catholic Church, but also those of all major thinkers and viewpoints" (A.F., at para. 13). In the context of this topic, Loyola's teachers would discuss with students the fact that some other religions — in fact, some strands of Christianity — do not strictly proscribe sexual intimacy between unmarried individuals. They would discuss with the students that, outside of the religious context, the dominant secular viewpoint in Western society tolerates, and even encourages sex outside of marriage. Students would be encouraged to think critically about the different views. Teachers would clearly identify the Catholic position, and the justifications for it, while respectfully considering the other points of view. If asked a question challenging the Catholic point of view, teachers would be free to answer and defend that position — again, in the context of an open-minded and respectful conversation, but one that is grounded in the inescapable reality that Loyola is a Catholic high school whose students and parents have voluntarily selected an education infused with Catholic beliefs and values.

obligation de suspendre pour un temps sa capacité d'exprimer honnêtement ses convictions et d'animer activement un débat en classe ne saurait constituer un compromis acceptable entre, d'une part, l'intérêt de l'État à promouvoir les objectifs du programme ÉCR et, d'autre part, la liberté de religion de Loyola. Elle illustre plutôt à quel point ce cadre de travail serait inadéquat et irréaliste.

[158] Si nous avons bien compris sa proposition, sur un sujet comme celui des relations sexuelles avant le mariage, Loyola souhaiterait en présenter les implications sur le plan moral et éthique du point de vue catholique. Vraisemblablement, l'enseignant présenterait une conception catholique moderne du sujet, à la lumière des fondements bibliques, en la complétant par des considérations théologiques et philosophiques plus récentes. Loyola s'est toutefois engagée aussi à s'assurer que, sur chaque grand sujet éthique, les élèves [TRADUCTION] « comprennent non seulement la position de l'Église catholique romaine, mais également celle de tous les grands penseurs et principaux courants de pensée » (m.a., par. 13). Sur le sujet en question, les enseignants de l'école discuteraient avec les étudiants du fait que certaines religions — en fait, certaines branches du christianisme — n'interdisent pas strictement l'intimité sexuelle entre les personnes non mariées. Ils discuteraient avec les élèves du fait qu'en dehors du contexte religieux, le point de vue laïque dominant dans la société occidentale tolère, voire encourage les relations sexuelles en dehors du mariage. Les élèves seraient incités à examiner de façon critique les divers points de vue. Les enseignants présenteraient clairement la position catholique et ses justifications tout en exposant de façon respectueuse les autres points de vue. Si un étudiant lui posait une question remettant en cause le point de vue catholique, l'enseignant serait libre de répondre et de défendre cette position, là encore, dans le contexte d'un dialogue ouvert et respectueux, sans jamais perdre de vue la réalité incontournable que Loyola est un collège catholique dont les élèves et les parents ont volontairement fait le choix d'une éducation imprégnée des convictions et des valeurs catholiques.

[159] Rejecting this framework and imposing a neutrality requirement on Loyola's teachers would not only prove undesirable from the perspective of religious freedom, it would also diminish the attainment of the ERC Program's own objectives. The dialogue competency requires teachers to honestly and actively participate in the classroom conversation. For Catholic teachers at a Catholic school, the forced neutral posture poses an unenviable choice: they can express a neutral (and therefore insincere) viewpoint on an ethical question that touches on a precept of the Catholic faith, or they can simply remain silent. Neither insincerity nor silence is conducive to the ERC Program's objectives of promoting individual deliberation and the exchange of ideas.

[160] There are subtle but important distinctions to make between the respectful treatment of differing viewpoints that Loyola proposes, and the strict neutrality required under the generic ERC Program, unalleviated by a s. 22 exemption. The ERC Program compels teachers to adopt a professional posture of strict neutrality, such that all points of view and all religious perspectives are presented as equally valid. The Minister's denial appears to be rooted in the assumption that this posture is vital to attaining the objectives of the ERC Program. If a religious perspective is offered, then all other viewpoints that do not conform to it will necessarily be derogated and disrespected. This position presents a false dichotomy. Loyola has strongly and repeatedly expressed that its proposed alternative program would treat other religious viewpoints with respect — going to the extent of inviting religious leaders from other faiths into the classroom to ensure students have a rich and full understanding of differing perspectives. However, requiring a religious school to present the viewpoints of other religions as equally legitimate and equally credible is incompatible with religious freedom. Indeed, presenting fundamentally incompatible religious doctrines as equally legitimate and equally credible could imply that they are both equally false. Surely

[159] Rejeter ce cadre et obliger les enseignants de Loyola à rester neutres s'avérerait non seulement peu souhaitable du point de vue de la liberté de religion, mais nuirait aussi à l'atteinte des objectifs du programme ÉCR lui-même. La compétence relative à la pratique du dialogue oblige les enseignants à participer honnêtement et activement aux discussions en classe. S'agissant d'un établissement d'enseignement catholique, l'obligation d'adopter une attitude neutre placerait les enseignants catholiques devant un choix peu enviable : ou bien ils exprimeraient un point de vue neutre — qui, par conséquent, ne serait pas sincère — sur une question éthique touchant un précepte de la foi catholique, ou bien ils garderaient le silence. Or, ni le manque de sincérité ni le silence ne favoriserait les objectifs du programme ÉCR, en l'occurrence la promotion de la réflexion chez l'individu et l'échange d'idées.

[160] Il y a de subtiles, mais importantes distinctions à faire entre le traitement respectueux des divers points de vue que propose Loyola, d'une part, et la stricte neutralité exigée par le programme ÉCR de référence en l'absence de l'exemption prévue à l'art. 22, d'autre part. Le programme ÉCR oblige les enseignants à adopter une attitude professionnelle de stricte neutralité qui fait en sorte que tous les points de vue et toutes les perspectives religieuses sont présentés sur un pied d'égalité. Le refus de la ministre semble reposer sur l'hypothèse que cette façon de faire est essentielle pour atteindre des objectifs du programme ÉCR. Si un point de vue religieux est présenté, tous les autres points de vue qui n'y sont pas conformes seraient nécessairement dénigrés et déconsidérés. Cette façon de voir repose sur une fausse dichotomie. Loyola a affirmé catégoriquement et à plusieurs reprises que le programme de remplacement qu'elle propose traiterait les autres points de vue religieux avec respect, au point d'inviter des chefs religieux d'autres confessions dans ses salles de classe pour s'assurer que les élèves acquerraient des connaissances approfondies et exhaustives sur divers points de vue. Toutefois, obliger un établissement d'enseignement confessionnel à présenter le point de vue d'autres religions comme étant tout aussi légitime et crédible

this cannot be a perspective that a religious school can be compelled to adopt.

[161] Additionally, this dichotomy does not accord with principles of interfaith cooperation and collaboration, which brings together people with deeply held commitments to their own faiths (and who therefore, by implication, have rejected other religious doctrines as “equally legitimate” or “equally credible”) but who are nonetheless able to foster deep ties based on sincere mutual respect. As Loyola submitted in its letter to the Minister, [TRANSLATION] “our ethical ideal is not simply to ‘tolerate’ others but indeed to ‘love’ others, as our Christian faith teaches us” (application judge’s reasons, at para. 38).

[162] With the foregoing in mind, we offer the following guidelines to delineate the boundaries of a s. 22 exemption in this case, and to inform the Minister’s evaluation of future exemption applications:

- Loyola’s teachers must be permitted to describe and explain Catholic doctrine and ethical beliefs from the Catholic perspective, and cannot be required to adopt a neutral position.
- Loyola’s teachers must describe and explain the ethical beliefs and doctrines of other religions in an objective and respectful way.
- Loyola’s teachers must maintain a respectful tone of debate — both by conveying their own

que celui de la religion au centre de sa mission serait incompatible avec la liberté de religion. En effet, présenter des doctrines religieuses fondamentalement incompatibles comme étant aussi légitimes et crédibles l’une que l’autre pourrait impliquer qu’elles sont toutes les deux également fausses. Assurément, on ne peut obliger un établissement d’enseignement confessionnel à adopter une telle perspective.

[161] De plus, cette dichotomie est incompatible avec les principes de coopération et de collaboration interconfessionnelles qui bâtissent des ponts entre des gens qui sont tous solidement engagés dans leur propre foi — et qui, par conséquent, implicitement, ont rejeté les autres doctrines religieuses qu’ils ne considèrent pas comme étant « également légitimes » ou « également crédibles » —, mais qui sont néanmoins capables de chercher à forger des liens solides fondés sur un respect mutuel sincère. Comme Loyola l’explique dans une de ses lettres à la ministre, « notre idéal d’éthique n’est pas simplement de “tolérer” les autres mais bien “d’aimer” les autres, comme nous l’enseigne notre foi chrétienne » (motifs du juge saisi de la demande, par. 38).

[162] Compte tenu de ce qui précède, nous proposons les lignes directrices suivantes pour circonscrire les limites de l’exemption prévue à l’art. 22 qui doit être accordée en l’espèce et pour guider l’évaluation que le ministre pourrait faire à l’avenir en réponse aux demandes du même type qui lui seront soumises :

- Les enseignants de Loyola seront autorisés à exposer et à expliquer la doctrine et les croyances éthiques catholiques du point de vue catholique et ne seront pas tenus d’adopter une position neutre.
- Les enseignants de Loyola devront exposer et expliquer les croyances et les doctrines éthiques des autres religions de manière objective et respectueuse.
- Les enseignants de Loyola devront s’assurer que le débat a lieu dans un climat de respect, en

contributions in a respectful way, and by ensuring the classroom dialogue proceeds in accordance with respect, tolerance and understanding for those with different beliefs and practices.

- Where the context of the classroom discussion requires it, Loyola’s teachers may identify what Catholic beliefs are, why Catholics follow those beliefs, and the ways in which another specific ethical or doctrinal proposition does not accord with those beliefs, be it in the context of a particular different religion or an ethical position considered in the abstract.
- Loyola’s teachers cannot be expected to teach ethics or religious doctrines that are contrary to the Catholic faith in a way that portrays them as equally credible or worthy of belief. Respect, tolerance, and understanding are all properly required, and the highlighting of differences must not give rise to denigration or derision. However, ensuring that all viewpoints are regarded as equally credible or worthy of belief would require a degree of disconnect from, and suppression of, Loyola’s own religious perspective that is incompatible with freedom of religion.

G. *Remedy*

[163] We have concluded that the Minister’s decision infringes Loyola’s right to religious freedom under s. 2(a) of the *Charter*, in a manner that cannot be justified under s. 1. The Court is empowered by s. 24(1) of the *Charter* to craft an appropriate remedy in light of all of the circumstances.

[164] In *Canada (Attorney General) v. PHS Community Services Society*, 2011 SCC 44, [2011] 3 S.C.R. 134, this Court was presented with a similar situation — an exercise of a minister’s statutory

y contribuant eux-mêmes d’une façon respectueuse et en s’assurant que le dialogue en classe se déroule dans le respect, la tolérance et la compréhension pour ceux dont les croyances et les pratiques sont différentes.

- Lorsque le contexte de la discussion en classe l’exigera, les enseignants de Loyola pourront préciser en quoi consistent les convictions catholiques, les raisons pour lesquelles les catholiques y adhèrent et les raisons pour lesquelles d’autres propositions éthiques ou doctrinales précises sont incompatibles avec ces convictions, que ce soit dans le contexte d’une autre religion en particulier ou dans celui d’une position éthique considérée dans l’abstrait.
- On ne pourra s’attendre à ce que les enseignants de Loyola enseignent des doctrines éthiques ou religieuses contraires à la foi catholique en les présentant comme étant aussi crédibles ou dignes de foi que celles auxquelles ils adhèrent. Le respect, la tolérance et la compréhension sont légitimement nécessaires et le fait de faire ressortir les différences ne devra pas donner lieu au dénigrement ou à la dérision. Toutefois, le fait d’exiger que tous les points de vue soient considérés comme étant également crédibles ou dignes de foi exigerait de la part de l’école une dissociation et une suppression de sa propre perspective religieuse qui serait incompatible avec sa liberté de religion.

G. *Réparation*

[163] Nous en sommes arrivés à la conclusion que la décision de la ministre a porté atteinte au droit à la liberté de religion garanti à Loyola par l’al. 2a) de la *Charte* d’une manière qui ne peut se justifier au regard de l’article premier. Le paragraphe 24(1) de la *Charte* habilite la Cour à déterminer la réparation appropriée compte tenu de l’ensemble des circonstances.

[164] Dans *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, [2011] 3 R.C.S. 134, la Cour avait à trancher une situation semblable, en l’occurrence, une affaire où en

discretion in declining to grant an exemption, resulting in a violation of the *Charter* rights of the claimants. In that case, the Court declined to send the matter back for reconsideration by the Minister, but rather granted an order in the nature of mandamus, compelling the Minister to grant the exemption: *PHS*, at para. 150.

[165] We find it neither necessary nor just to send this matter back to the Minister for reconsideration, further delaying the relief Loyola has sought for nearly seven years. Based on the application judge's findings of fact, and considering the record and the submissions of the parties, we conclude that the only constitutional response to Loyola's application for an exemption would be to grant it. Accordingly, we would order the Minister to grant an exemption to Loyola, as contemplated under s. 22 of the regulation at issue, to offer an equivalent course to the ERC Program in line with Loyola's proposal and the guidelines we have outlined.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellants: Borden Ladner Gervais, Montréal.

Solicitors for the respondent: Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Solicitors for the intervener the Canadian Council of Christian Charities: Barry W. Bussey, Elmira, Ontario; Canadian Council of Christian Charities, Elmira, Ontario.

Solicitors for the intervener the Evangelical Fellowship of Canada: Vincent Dagenais Gibson, Ottawa; Evangelical Fellowship of Canada, Richmond Hill, Ontario.

exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui conférerait une loi, un ministre avait refusé d'accorder une exemption, ce qui avait entraîné une violation des droits reconnus aux demandeurs par la *Charte*. Dans cette affaire, la Cour avait refusé de renvoyer l'affaire au ministre pour réexamen et avait plutôt rendu une ordonnance de la nature d'un bref de *mandamus* et forcé le ministre à accorder l'exemption demandée : *PHS*, par. 150.

[165] Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il la réexamine et il ne serait pas juste de le faire puisque cela aurait pour effet de retarder encore plus la réparation que Loyola réclame depuis presque sept ans. Nous fondant sur les conclusions de fait tirées par le juge saisi de la demande et tenant compte du dossier et des observations des parties, nous concluons que la seule réponse à la demande d'exemption de l'école qui soit conforme à la Constitution consiste à lui donner une suite favorable. Par conséquent, nous sommes d'avis d'ordonner au ministre d'accorder à Loyola l'exemption prévue à l'art. 22 du règlement en cause, permettant ainsi à cet établissement d'enseignement d'offrir un programme équivalent au programme ÉCR conformément à la proposition qu'elle a soumise et aux lignes directrices que nous avons exposées.

Pourvoi accueilli.

Procureurs des appelants : Borden Ladner Gervais, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Bernard, Roy & Associés, Montréal.

Procureurs de l'intervenant le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes : Barry W. Bussey, Elmira, Ontario; Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes, Elmira, Ontario.

Procureurs de l'intervenante l'Alliance évangélique du Canada : Vincent Dagenais Gibson, Ottawa; Alliance évangélique du Canada, Richmond Hill, Ontario.

Solicitors for the intervener the Christian Legal Fellowship: Robert E. Reynolds, Montréal; Christian Legal Fellowship, Burlington, Ontario.

Solicitors for the intervener the World Sikh Organization of Canada: Shergill & Company, Surrey.

Solicitors for the intervener the Association of Christian Educators and Schools Canada: Kuhn, Abbotsford.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal.

Solicitors for the interveners the Catholic Civil Rights League, Association des parents catholiques du Québec, the Faith and Freedom Alliance and Association de la communauté copte orthodoxe du grand Montréal: Bennett Jones, Toronto.

Solicitors for the intervener the Faith, Fealty and Creed Society: Benefic, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Home School Legal Defence Association of Canada: Côté Avocats Inc., Sainte-Julie, Québec; Home School Legal Defence Association of Canada, London, Ontario.

Solicitors for the interveners the Seventh-day Adventist Church in Canada and the Seventh-day Adventist Church — Quebec Conference: Miller Thomson, Calgary.

Solicitors for the interveners Corporation archiépiscopale catholique romaine de Montréal and Archevêque catholique romain de Montréal: Famularo Fernandes Levinson Inc., Montréal.

Procureurs de l'intervenante l'Alliance des chrétiens en droit : Robert E. Reynolds, Montréal; Alliance des chrétiens en droit, Burlington, Ontario.

Procureurs de l'intervenante World Sikh Organization of Canada : Shergill & Company, Surrey.

Procureurs de l'intervenante Association of Christian Educators and Schools Canada : Kuhn, Abbotsford.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal.

Procureurs des intervenantes la Ligue catholique des droits de l'homme, l'Association des parents catholiques du Québec, Faith and Freedom Alliance et l'Association de la communauté copte orthodoxe du grand Montréal : Bennett Jones, Toronto.

Procureurs de l'intervenante Faith, Fealty and Creed Society : Benefic, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante Home School Legal Defence Association of Canada : Côté Avocats Inc., Sainte-Julie, Québec; Home School Legal Defence Association of Canada, London, Ontario.

Procureurs des intervenantes l'Église adventiste du septième jour au Canada et l'Église adventiste du septième jour — Fédération du Québec : Miller Thomson, Calgary.

Procureurs des intervenants la Corporation archiépiscopale catholique romaine de Montréal et l'Archevêque catholique romain de Montréal : Famularo Fernandes Levinson Inc., Montréal.