

**Mouvement laïque québécois and
Alain Simoneau** *Appellants*

v.

**City of Saguenay and
Jean Tremblay** *Respondents*

and

**Human Rights Tribunal,
Evangelical Fellowship of Canada,
Catholic Civil Rights League,
Faith and Freedom Alliance,
Association des parents catholiques
du Québec, Canadian Secular
Alliance and Canadian Civil Liberties
Association** *Interveners*

**INDEXED AS: MOUVEMENT LAÏQUE QUÉBÉCOIS v.
SAGUENAY (CITY)**

2015 SCC 16

File No.: 35496.

2014: October 14; 2015: April 15.

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

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

Human rights — Freedom of conscience and religion — Right to equality — Discriminatory practices — Principle of religious neutrality of state — Whether practice of members of municipal council that is regulated by by-law and that consists of reciting prayer at start of each meeting of council is in breach of principle of religious neutrality of state and results in discriminatory interference with freedom of conscience and religion — If so, whether remedies granted by Human Rights Tribunal appropriate — Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, ss. 3, 10.

Administrative law — Appeals — Standard of review — Specialized administrative tribunal — Applicable standard of review on statutory appeal from final decision

**Mouvement laïque québécois et
Alain Simoneau** *Appelants*

c.

**Ville de Saguenay et
Jean Tremblay** *Intimés*

et

**Tribunal des droits de la personne,
Alliance évangélique du Canada,
Ligue catholique des droits de l’homme,
Faith and Freedom Alliance,
Association des parents catholiques
du Québec, Canadian Secular Alliance et
Association canadienne des libertés
civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : MOUVEMENT LAÏQUE QUÉBÉCOIS c.
SAGUENAY (VILLE)**

2015 CSC 16

N° du greffe : 35496.

2014 : 14 octobre; 2015 : 15 avril.

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

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Droits de la personne — Liberté de conscience et de religion — Droit à l’égalité — Pratiques discriminatoires — Principe de la neutralité religieuse de l’État — La pratique des membres d’un conseil municipal, encadrée par règlement et consistant à réciter une prière au début de chaque réunion du conseil, contrevient-elle au principe de la neutralité religieuse de l’État et engendre-t-elle une atteinte discriminatoire à la liberté de conscience et de religion? — Dans l’affirmative, les mesures de réparation prononcées par le Tribunal des droits de la personne sont-elles appropriées? — Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12, art. 3, 10.

Droit administratif — Appels — Norme de contrôle — Tribunal administratif spécialisé — Quelle est la norme de contrôle applicable lors de l’appel prévu par la loi

of Quebec Human Rights Tribunal — Whether decision subject to standards of review applicable to judicial review proceeding, or to appellate standards — Whether Court of Appeal erred in applying correctness standard to all Tribunal’s conclusions, except for one with respect to expert evidence, for which it referred to palpable and overriding error — Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, ss. 132, 133.

S regularly attended the public meetings of the municipal council of the City of Saguenay. At the start of each meeting, the mayor would recite a prayer after making the sign of the cross while saying “in the name of the Father, the Son and the Holy Spirit”. The prayer also ended with the sign of the cross and the same words. Other councillors and City officials would cross themselves at the beginning and end of the prayer as well. In one of the council chambers, there was a Sacred Heart statue fitted with a red electric votive light. In another, there was a crucifix hanging on the wall. S, who considers himself an atheist, felt uncomfortable with this display, which he considered religious, and asked the mayor to stop the practice. When the mayor refused, S complained to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. He argued that his freedom of conscience and religion was being infringed, contrary to ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*, and asked that the recitation of the prayer cease and that all religious symbols be removed from council chambers.

The Commission limited its investigation to the question whether the prayer was discriminatory. It considered the evidence to be sufficient to submit the dispute to the Human Rights Tribunal, but it did not do so itself, because the Tribunal had recently decided a similar case and because it considered S to be in a position to defend his individual rights by himself. S then pursued his remedy, with the support of the Mouvement laïque québécois (“MLQ”), by means of an application to the Tribunal. The City then adopted a by-law whose purpose was to regulate the recitation of the prayer, and that also changed the wording of the prayer and provided for a two-minute delay between the end of the prayer and the official opening of council meetings. The mayor and the councillors continued to act in the same way as described above, however, and S and the MLQ amended their motion to ask the Tribunal to declare the by-law to be inoperative and of no force or effect in relation to S.

The Tribunal granted the application, finding that the prayer was, when considered in light of its context, religious in nature and that the City and its mayor, by having

d’une décision finale du Tribunal des droits de la personne du Québec? — La décision est-elle assujettie aux normes de contrôle de la révision judiciaire ou à celles de l’appel? — La Cour d’appel a-t-elle erré en appliquant la norme de la décision correcte à l’ensemble des conclusions du Tribunal, à l’exception de la preuve d’expert qu’elle a appréciée au regard de l’erreur manifeste et déterminante? — Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12, art. 132, 133.

S assiste régulièrement aux séances publiques du conseil municipal de la Ville de Saguenay. Au début de chaque séance, le maire récite une prière, qu’il précède d’un signe de croix accompagné des mots « au nom du Père, du Fils et du Saint-Esprit ». La prière se termine par le même signe de croix et les mêmes mots. D’autres conseillers et représentants de la Ville font aussi un signe de croix au début et à la fin de la prière. Une statue du Sacré-Cœur, ornée d’un lampion rouge électrique, est placée dans l’une des salles du conseil. Un crucifix est accroché au mur d’une autre. S, qui se dit athée, ressent un malaise face à cette manifestation qu’il estime religieuse et demande au maire de cesser cette pratique. Devant son refus, il porte plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Il soutient que sa liberté de conscience et de religion est brimée, en violation des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. Il réclame que cesse la récitation de la prière et demande de retirer des salles du conseil tout symbole religieux.

La Commission n’enquête que sur le caractère discriminatoire de la prière. Elle juge que la preuve est suffisante pour soumettre le litige au Tribunal des droits de la personne, mais ne le fait pas elle-même, puisque le Tribunal a récemment tranché une affaire similaire et parce qu’elle estime que S est à même de faire valoir seul ses droits individuels. S intente alors son propre recours devant le Tribunal, avec l’appui du Mouvement laïque québécois (« MLQ »). La Ville adopte par la suite un règlement qui vise à encadrer la récitation de la prière, à en modifier le texte et à prévoir un délai de deux minutes entre la fin de la prière et l’ouverture officielle des séances du conseil. Le comportement du maire et des conseillers demeure toutefois identique, et S et le MLQ amendent leur requête pour demander au Tribunal de déclarer le règlement inopérant et sans effet à l’égard de S.

Le Tribunal accueille le recours. Il conclut que, analysée dans son contexte, la prière a un caractère religieux et que, par sa récitation, la Ville et son maire favorisent une

it recited, were showing a preference for one religion to the detriment of others, which constituted a breach of the state's duty of neutrality. The Tribunal also concluded that the prayer and the exhibiting of religious symbols resulted in an interference with S's freedom of conscience and religion that was more than trivial or insubstantial, and that the interference was discriminatory. It declared the by-law inoperative and invalid, ordered the City and the mayor to cease the recitation of the prayer and to remove all religious symbols from the rooms where the council's meetings were held, and awarded \$30,000 in compensatory and punitive damages to S. It refused to award the reimbursement of extrajudicial fees, however, because, in its view, the City and the mayor were not guilty of an improper use of procedure.

The Court of Appeal allowed the appeal. In its opinion, the question of the religious neutrality of the state was a matter of importance to the legal system that required the application of the standard of review of correctness. It held that the prayer at issue expressed universal values and could not be identified with any particular religion, and that the religious symbols were works of art that were devoid of religious connotation and did not affect the state's neutrality. According to the Court of Appeal, S had not been discriminated against on the ground of freedom of conscience and religion. The interference, if any, was trivial or insubstantial.

Held: The appeal should be allowed.

Per McLachlin C.J. and LeBel, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: Where a statute provides for an appeal from a decision of a specialized administrative tribunal such as the Tribunal, the appropriate standards of review are the ones that apply on judicial review, not on an appeal. The Tribunal is not a court to which the *Courts of Justice Act* applies. Its jurisdiction is based on the mechanism for receiving and processing complaints that is provided for in the *Quebec Charter* and implemented by the Commission, and is protected by the *Charter* by means of a privative clause and a supporting clause. The Tribunal's procedure reflects its nature as a specialized administrative tribunal, and the existence of a right to appeal with leave does not change that nature. Nor is the fact that the Tribunal does not have exclusive jurisdiction in discrimination cases and that a complainant can also turn to the ordinary courts determinative. The scope of a right to appeal and the absence of exclusive jurisdiction may sometimes affect the deference to be shown to decisions of a specialized administrative tribunal, but they do not mean that the standards of review with respect to judicial review cease to apply.

croyance religieuse au détriment des autres, ce qui contrevient à l'obligation de neutralité de l'État. Le Tribunal conclut aussi que la prière et l'exposition de symboles religieux engendrent une atteinte plus que négligeable ou insignifiante à la liberté de conscience et de religion de S et que cette atteinte est discriminatoire. Il déclare le règlement inopérant et sans effet, ordonne à la Ville et au maire de cesser la récitation de la prière, leur enjoint de retirer tout symbole religieux des enceintes où se tiennent les séances du conseil et octroie à S des dommages-intérêts compensatoires et punitifs de 30 000 \$. Il refuse toutefois d'octroyer le remboursement d'honoraires extrajudiciaires, car il juge que la Ville et le maire n'ont pas abusé de leurs droits.

La Cour d'appel accueille l'appel. Elle estime que la question de la neutralité religieuse de l'État est une question d'importance pour le système juridique qui commande l'application de la norme de contrôle de la décision correcte. Elle juge que la prière en cause exprime des valeurs universelles et ne s'identifie à aucune religion particulière, et que les symboles religieux sont des objets d'art dépouillés de connotation religieuse qui n'interfèrent pas avec la neutralité de l'État. Selon la Cour d'appel, S ne fait pas l'objet de discrimination fondée sur sa liberté de conscience et de religion. L'atteinte, s'il en est, est négligeable ou insignifiante.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : Lorsqu'une loi prévoit un appel à l'encontre des décisions d'un tribunal administratif spécialisé comme le Tribunal, les normes de contrôle à favoriser sont celles applicables à la révision judiciaire, et non à l'appel. Le Tribunal n'est pas un tribunal judiciaire visé par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Sa compétence est tributaire du mécanisme de réception et de traitement des plaintes instauré par la *Charte québécoise* et mis en œuvre par la Commission et est protégée par la *Charte* à l'aide d'une clause privative et d'une clause de renfort. La procédure devant le Tribunal reflète sa nature administrative spécialisée, et l'existence d'un droit d'appel sur permission n'y change rien. Le fait que le Tribunal n'ait pas compétence exclusive en matière de discrimination et qu'un plaignant puisse aussi faire appel aux tribunaux de droit commun n'est pas non plus déterminant. L'étendue d'un droit d'appel et l'absence de compétence exclusive peuvent parfois influencer sur la déférence applicable envers les décisions d'un tribunal administratif spécialisé, mais elles n'écartent pas pour autant les normes de contrôle propres à la révision

The choice of the applicable standard depends primarily on the nature of the questions that have been raised. Deference should normally be shown where the Tribunal acts within its specialized area of expertise, interprets the *Quebec Charter* and applies that charter's provisions to the facts to determine whether a complainant has been discriminated against. However, the presumption of deference can sometimes be rebutted if a contextual analysis reveals that the legislature clearly intended not to protect the tribunal's jurisdiction in relation to certain matters; the existence of concurrent and non-exclusive jurisdiction on a given point of law is an important factor in this regard. The presumption can also be rebutted where general questions of law are raised that are of importance to the legal system and fall outside the specialized administrative tribunal's area of expertise.

In this case, the Court of Appeal erred in applying the standard of correctness to all the Tribunal's conclusions while assessing the expert evidence on the basis of the palpable and overriding error criterion. Although the correctness standard applied to the question of law relating to the scope of the state's duty of religious neutrality that flows from freedom of conscience and religion, that of reasonableness applied on the question whether the prayer was religious in nature, the extent to which the prayer interfered with the complainant's freedom, the determination of whether it was discriminatory, the qualification of the experts and the assessment of the probative value of their testimony. Where the religious symbols were concerned, on the other hand, the Court of Appeal was right to find that, because the Commission had not conducted an investigation into this question, it was not open to the Tribunal to consider it.

The state's duty of religious neutrality results from an evolving interpretation of freedom of conscience and religion. The evolution of Canadian society has given rise to a concept of this neutrality according to which the state must not interfere in religion and beliefs. The state must instead remain neutral in this regard, which means that it must neither favour nor hinder any particular belief, and the same holds true for non-belief. The pursuit of the ideal of a free and democratic society requires the state to encourage everyone to participate freely in public life regardless of their beliefs. A neutral public space free from coercion, pressure and judgment on the part of public authorities in matters of spirituality is intended to protect every person's freedom and dignity, and it helps preserve and promote the multicultural nature of Canadian society. The state's duty to protect every person's freedom of conscience and religion means that it may not use its powers in such a way as to promote the participation of certain believers or non-believers in public life

judiciaire. Le choix de la norme de contrôle applicable dépend principalement de la nature des questions soulevées. La déférence est normalement requise lorsque le Tribunal agit à l'intérieur de son champ d'expertise et qu'il interprète la *Charte québécoise* et applique ses dispositions aux faits pour décider de l'existence de discrimination. Par contre, la présomption de déférence peut parfois être repoussée si une analyse contextuelle révèle une intention claire du législateur de ne pas protéger la compétence d'un tribunal sur certaines questions; l'existence d'une compétence concurrente et non exclusive sur un même point de droit est un facteur important à considérer à cette fin. C'est aussi le cas lorsque se soulève une question de droit générale d'importance pour le système juridique et étrangère au domaine d'expertise du tribunal administratif spécialisé.

En l'espèce, la Cour d'appel a erré en appliquant la norme de la décision correcte à l'ensemble des conclusions du Tribunal tout en appréciant la preuve d'expert au regard du critère de l'erreur manifeste et déterminante. Si la norme de la décision correcte s'appliquait à la question de droit relative aux contours de la neutralité religieuse de l'État qui découle de la liberté de conscience et de religion, la norme de la décision raisonnable s'appliquait toutefois pour ce qui est de l'évaluation du caractère religieux de la prière, de la portée des atteintes causées par celle-ci au plaignant, de la détermination du caractère discriminatoire de la prière, de la qualification des experts et de l'appréciation de la valeur probante de leurs témoignages. Au regard des symboles religieux par contre, la Cour d'appel a eu raison de conclure qu'en l'absence d'enquête de la Commission sur le sujet, le Tribunal ne pouvait se prononcer sur cette question.

L'obligation de neutralité religieuse de l'État résulte de l'interprétation évolutive de la liberté de conscience et de religion. L'évolution de la société canadienne a engendré une conception de cette neutralité suivant laquelle l'État ne doit pas s'ingérer dans le domaine de la religion et des croyances. L'État doit plutôt demeurer neutre à cet égard, ce qui exige qu'il ne favorise ni ne défavorise aucune croyance, pas plus que l'incroyance. La poursuite de l'idéal d'une société libre et démocratique requiert de l'État qu'il encourage la libre participation de tous à la vie publique, quelle que soit leur croyance. Un espace public neutre, libre de contraintes, de pressions et de jugements de la part des pouvoirs publics en matière de spiritualité, tend à protéger la liberté et la dignité de chacun, et favorise la préservation et la promotion du caractère multiculturel de la société canadienne. En raison de l'obligation qu'il a de protéger la liberté de conscience et de religion de chacun, l'État ne peut utiliser ses pouvoirs d'une manière qui favoriserait la participation de certains croyants ou

to the detriment of others. If the state adheres to a form of religious expression under the guise of cultural or historical reality or heritage, it breaches its duty of neutrality. The Tribunal was therefore correct in holding that the state's duty of neutrality means that a state authority cannot make use of its powers to promote or impose a religious belief. Contrary to what the Court of Appeal suggested, the state's duty to remain neutral on questions relating to religion cannot be reconciled with a benevolence that would allow it to adhere to a religious belief.

A provision of a statute, of regulations or of a by-law will be inoperative if its purpose is religious and therefore cannot be reconciled with the state's duty of neutrality. Where the purpose of an impugned provision is to regulate a practice engaged in by state officials that is itself being challenged, the analysis of the provision must take account of the practice it regulates. In a case in which a complaint of discrimination based on religion concerns a state practice, the alleged breach of the duty of neutrality must be established by proving that the state is professing, adopting or favouring one belief to the exclusion of all others and that the exclusion has resulted in interference with the complainant's freedom of conscience and religion. To conclude that an infringement has occurred, the Tribunal must be satisfied that the complainant's belief is sincere, and must find that the complainant's ability to act in accordance with his or her beliefs has been interfered with in a manner that is more than trivial or insubstantial. Where the impugned practice is regulated by a legislative provision, the state can invoke s. 9.1 of the *Quebec Charter* to show that this provision that, in its effect, infringes freedom of conscience and religion constitutes a reasonable and justified limit in a free and democratic society.

The Tribunal's finding in this case that there had been discriminatory interference with S's freedom of conscience and religion for the purposes of ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter* was reasonable. The recitation of the prayer at the council's meetings was above all else a use by the council of public powers to manifest and profess one religion to the exclusion of all others. On the evidence in the record, it was reasonable for the Tribunal to conclude that the City's prayer is in fact a practice of a religious nature. Its decision on this point was supported by reasons that were both extensive and intelligible, and the background facts, which were reviewed in detail, support its conclusion. Likewise, the Tribunal's conclusions on the issues of qualifying the expert of S and the MLQ and of the probative value of his opinion were not unreasonable. A relationship between an expert and a

incroyants à la vie publique au détriment des autres. Si, sous le couvert d'une réalité culturelle, historique ou patrimoniale, l'État adhère à une forme d'expression religieuse, il ne respecte pas son obligation de neutralité. Le Tribunal a donc correctement décidé en statuant que, en raison de son obligation de neutralité, une autorité étatique ne peut instrumentaliser ses pouvoirs afin de promouvoir ou d'imposer une croyance religieuse. Contrairement à ce que suggère la Cour d'appel, l'obligation de l'État de demeurer neutre en matière religieuse n'est pas conciliable avec une bienveillance qui lui permettrait d'adhérer à une croyance religieuse.

Une disposition législative ou réglementaire est inopérante lorsque son objet est religieux, et donc inconciliable avec l'obligation de neutralité de l'État. Lorsque la disposition attaquée vise à encadrer une pratique des représentants de l'État qui est elle aussi contestée, l'analyse de la disposition doit tenir compte de la pratique qu'elle encadre. Dans une plainte de discrimination fondée sur la religion visant une pratique de l'État, le manquement reproché au devoir de neutralité exige la preuve que l'État professe, adopte ou favorise une croyance à l'exclusion des autres et que l'exclusion engendre une atteinte à la liberté de conscience et de religion du plaignant. Pour conclure qu'il existe une atteinte, le Tribunal doit être convaincu de la sincérité de la croyance du plaignant et constater une atteinte plus qu'insignifiante ou négligeable à la capacité du plaignant à agir en conformité avec ses croyances. Lorsque la pratique contestée est encadrée par une disposition à caractère législatif, l'État peut invoquer l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* afin de démontrer que la disposition dont les effets attentent à la liberté de conscience et de religion constitue une limite raisonnable et justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

En l'espèce, la conclusion du Tribunal voulant qu'il y ait une atteinte discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de S au sens des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise* est raisonnable. La récitation de la prière aux séances du conseil constitue avant tout une utilisation des pouvoirs publics par le conseil dans le but de manifester et de professer une religion à l'exclusion des autres. Eu égard à la preuve au dossier, le Tribunal pouvait raisonnablement conclure que la prière de la Ville est en réalité une pratique dont le caractère est religieux. Sa décision sur ce point est étayée par des motifs étoffés et intelligibles, et le contexte factuel examiné en détail appuie sa conclusion. De même, les conclusions du Tribunal sur la qualité de l'expert de S et du MLQ pour témoigner et sur la valeur probante de son opinion ne sont pas déraisonnables. Le lien entre un expert et une partie ne le rend

party does not automatically disqualify the expert. Even though the Tribunal did not discuss the expert's independence and impartiality in detail, it was very aware of his relationship with the MLQ and of his views with respect to secularism; it was only after discussing all the evidence, including the substance of the testimony of all the experts, that it decided to accept his testimony.

The prayer recited by the municipal council in breach of the state's duty of neutrality resulted in a distinction, exclusion and preference based on religion — that is, based on S's sincere atheism — which, in combination with the circumstances in which the prayer was recited, turned the meetings into a preferential space for people with theistic beliefs. The latter could participate in municipal democracy in an environment favourable to the expression of their beliefs. Although non-believers could also participate, the price for doing so was isolation, exclusion and stigmatization. This impaired S's right to exercise his freedom of conscience and religion. The attempt at accommodation provided for in the by-law, namely giving those who preferred not to attend the recitation of the prayer the time they needed to re-enter the council chamber, had the effect of exacerbating the discrimination. The Tribunal's findings to the effect that the interference with S's freedom of conscience and religion was more than trivial or insubstantial were supported by solid evidence, and deference is owed to the Tribunal's assessment of the effect of the prayer on S's freedom of conscience and religion.

Barring the municipal council from reciting the prayer would not amount to giving atheism and agnosticism prevalence over religious beliefs. There is a distinction between unbelief and true neutrality. True neutrality presupposes abstention, but it does not amount to a stand favouring one view over another. Moreover, it has not been established in this case that the prayer is non-denominational. The Tribunal's findings of fact instead tend toward the opposite result. Be that as it may, the respondents themselves conceded at the hearing that the prayer is nonetheless a religious practice. Even if it is said to be inclusive, it may nevertheless exclude non-believers. As for the proposed analogy to the prayer recited by the Speaker of the House of Commons, in the absence of evidence concerning that prayer, it would be inappropriate to use it to support a finding that the City's prayer is valid. Finally, the reference to the supremacy of God in the preamble to the *Canadian Charter* cannot lead to an interpretation of freedom of conscience and religion that authorizes the state to consciously profess a theistic faith. The preamble articulates the political theory on which the *Charter's* protections are based. The express provisions of the *Canadian Charter* and of the *Quebec Charter*, such as those

pas automatiquement inhabile. Même si le Tribunal ne traite pas en détail de l'indépendance et de l'impartialité de l'expert, il est toutefois bien conscient des liens de celui-ci avec le MLQ et de ses opinions sur la laïcité; ce n'est qu'au terme d'un examen de l'ensemble de la preuve, incluant la substance du témoignage de tous les experts, qu'il a décidé de retenir son opinion.

La prière récitée par le conseil municipal en violation du devoir de neutralité de l'État engendre une distinction, exclusion et préférence fondée sur la religion, soit l'athéisme sincère de S, qui, conjuguée aux circonstances entourant sa récitation, fait des séances un espace préférentiel favorisant les croyants théistes. Ces derniers peuvent participer à la démocratie municipale dans un environnement favorable à l'expression de leurs croyances, alors que si les incroyants peuvent eux aussi participer, c'est au prix de l'isolement, de l'exclusion et de la stigmatisation. Cela compromet le droit de S à l'exercice de sa liberté de conscience et de religion. La tentative d'accommodement que prévoit le règlement et qui consiste à allouer à ceux qui préfèrent ne pas assister à la prière le temps requis pour réintégrer la salle a pour effet d'exacerber la discrimination. Une preuve solide étayait les conclusions du Tribunal selon lesquelles l'entrave à la liberté de conscience et de religion de S était plus que négligeable ou insignifiante, et il y a lieu de faire preuve de déférence envers cette évaluation des effets de la prière sur la liberté de conscience et de religion de S.

Le fait d'empêcher le conseil municipal de réciter la prière n'équivaut pas à faire triompher l'athéisme et l'agnosticisme sur les croyances religieuses. Il existe une distinction entre l'incroyance et la neutralité réelle. Cette dernière suppose l'abstention, mais cela n'est pas une prise de position en faveur d'une perspective plutôt que d'une autre. Par ailleurs, le caractère non confessionnel de la prière n'est pas établi en l'espèce. Les conclusions factuelles du Tribunal vont dans le sens contraire. Quoi qu'il en soit, la Ville et son maire ont eux-mêmes admis à l'audience que cette prière n'en demeure pas moins une pratique religieuse. Même si on la qualifiait d'inclusive, elle risque néanmoins d'exclure les incroyants. Quant à l'analogie proposée avec la prière que récite le Président de la Chambre des communes, en l'absence de preuve sur celle-ci, il est inopportun de l'utiliser pour valider la prière de la Ville. Enfin, la mention de la suprématie de Dieu dans le préambule de la *Charte canadienne* ne saurait entraîner une interprétation de la liberté de conscience et de religion qui autoriserait l'État à professer sciemment une foi théiste. Ce préambule est l'expression de la thèse politique sur laquelle reposent les protections qu'elle renferme. Les dispositions explicites de la *Charte*

regarding freedom of conscience and religion, must be given a generous and expansive interpretation. This is necessary to ensure that those to whom these charters apply enjoy the full benefit of the rights and freedoms, and that the purpose of the charters is attained.

Insofar as the by-law infringed the *Quebec Charter*, the Tribunal could declare it to be inoperative in relation to S, but it could not declare it to be “inoperative and invalid” without further clarification, as that would amount to a general declaration of invalidity, which the Tribunal does not have the jurisdiction to make. The Tribunal could make any necessary orders to put an end to the identified interference in relation to the prayer. Even though it should not have taken certain factors into account in awarding compensatory damages, its decision on this subject, viewed as a whole, satisfied the reasonableness test. As for the Tribunal’s decision on the issue of punitive damages, reasons that are intelligible were given for it, and the Tribunal is entitled to deference. Finally, the Tribunal’s conclusion that no improper use of procedure had occurred and its refusal to award S and the MLQ the reimbursement of their extrajudicial fees were reasonable.

Per Abella J.: There is agreement with the majority that the appeal should be allowed. However, using different standards of review for each different aspect of a decision is a departure from the Court’s jurisprudence that risks undermining the framework for how decisions of specialized tribunals are generally reviewed. The reasons of a specialized tribunal must be read as a whole to determine whether the result is reasonable.

Questions of general importance to the legal system attract the correctness standard only if they are outside the tribunal’s expertise. Since state neutrality is about what the role of the state is in protecting freedom of religion, part of the inquiry into freedom of religion necessarily engages the question of state religious neutrality. It is not a transcendent legal question meriting its own stricter standard, it is an inextricable part of deciding whether discrimination based on freedom of religion has taken place. This is the Tribunal’s daily fare. To extricate state neutrality from the discrimination analysis as being of singular significance to the legal system, elevates it from its contextual status into a defining one.

canadienne et de la *Charte québécoise*, telles celles relatives à la liberté de conscience et de religion, doivent recevoir une interprétation large et libérale. Cela est nécessaire pour assurer aux justiciables le plein bénéfice des droits et libertés, et aussi, réaliser l’objet de ces chartes.

Dans la mesure où le règlement contrevient à la *Charte québécoise*, le Tribunal pouvait le déclarer inopérant à l’égard de S, mais il ne pouvait le déclarer « inopérant et sans effet » sans plus de précision, car cela équivaut à une déclaration générale d’invalidité, ce qui n’est pas de son ressort. Le Tribunal pouvait prononcer les ordonnances nécessaires pour que cesse l’atteinte identifiée relativement à la prière. Même si le Tribunal ne devait pas tenir compte de certains éléments dans l’octroi des dommages-intérêts compensatoires, sa décision à ce sujet, analysée globalement, satisfait au critère de la raisonnable. Quant à la décision du Tribunal sur la question des dommages-intérêts punitifs, elle est motivée et intelligible, et le Tribunal a droit à la déférence. Enfin, la conclusion du Tribunal sur l’absence d’abus et sur le refus d’ordonner le remboursement des honoraires extrajudiciaires de S et du MLQ est raisonnable.

La juge Abella : Il y a accord avec les juges de la majorité pour accueillir l’appel. Toutefois, l’utilisation de normes de contrôle distinctes pour chacun des différents aspects d’une décision marque une rupture avec notre jurisprudence qui risque d’affaiblir le cadre au moyen duquel les décisions des tribunaux spécialisés sont généralement contrôlées. Les motifs d’un tel tribunal doivent être considérés dans leur ensemble afin de décider si le résultat est raisonnable.

Les questions d’importance générale pour le système juridique sont assujetties à la norme de la décision correcte uniquement si elles sont étrangères au domaine d’expertise du tribunal administratif. Comme la neutralité de l’État concerne le rôle de ce dernier dans la protection de la liberté de religion, une partie de l’analyse portant sur la liberté de religion fait nécessairement intervenir la question de la neutralité religieuse de l’État. Cette question n’est pas une question de droit transcendant qui mérite sa propre norme plus stricte, elle est un aspect inextricable du fait de décider s’il y a eu ou non discrimination fondée sur la liberté de religion. Ce genre de questions est le lot quotidien du Tribunal. Le fait d’isoler la question de la neutralité de l’État de l’analyse de la discrimination au motif qu’elle possède une valeur singulière pour le système juridique dans son ensemble a pour effet de relever son statut de contextuel à déterminant.

Cases Cited

By Gascon J.

Distinguished: *Freitag v. Penetanguishene (Town)* (1999), 47 O.R. (3d) 301; *Allen v. Renfrew (County)* (2004), 69 O.R. (3d) 742; **approved:** *Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys v. Gallardo*, 2012 QCCA 908, [2012] R.J.Q. 1001; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Dhawan*, 2000 CanLII 11031; *Compagnie minière Québec Cartier v. Québec (Commission des droits de la personne)*, 1998 CanLII 12609; **disapproved:** *Association des pompiers de Laval v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 2041, [2011] R.J.D.T. 1025, leave to appeal refused, [2012] 2 S.C.R. vi; *Gaz Métropolitain inc. v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. 9185-2152 Québec inc. (Radio Lounge Brossard)*, 2015 QCCA 577; *Bertrand v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199; *Commission scolaire des Phares v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2012 QCCA 988, [2012] R.J.Q. 1022; *Coutu v. Tribunal des droits de la personne*, [1993] R.J.Q. 2793; **referred to:** *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. Laval (Ville de)*, [2006] R.J.Q. 2529; *Commission scolaire des Phares v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2006 QCCA 82, [2006] R.J.Q. 378; *Bombardier inc. (Bombardier Aerospace Training Center) v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2013 QCCA 1650, [2013] R.J.Q. 1541, leave to appeal granted, [2014] 1 S.C.R. vii; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec v. Proprio Direct inc.*, 2008 SCC 32, [2008] 2 S.C.R. 195; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 1654; *For-Net Montréal inc. v. Chergui*, 2014 QCCA 1508; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, [2013] R.J.Q. 1593; *Imperial Tobacco Canada Ltd. v. Létourneau*, 2013 QCCA 1139; *Commission de la santé et de la sécurité du*

Jurisprudence

Citée par le juge Gascon

Distinction d'avec les arrêts : *Freitag c. Penetanguishene (Town)* (1999), 47 O.R. (3d) 301; *Allen c. Renfrew (County)* (2004), 69 O.R. (3d) 742; **arrêts approuvés :** *Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys c. Gallardo*, 2012 QCCA 908, [2012] R.J.Q. 1001; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Dhawan*, 2000 CanLII 11031; *Compagnie minière Québec Cartier c. Québec (Commission des droits de la personne)*, 1998 CanLII 12609; **arrêts critiqués :** *Association des pompiers de Laval c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 2041, [2011] R.J.D.T. 1025, autorisation d'appel refusée, [2012] 2 R.C.S. vi; *Gaz Métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. 9185-2152 Québec inc. (Radio Lounge Brossard)*, 2015 QCCA 577; *Bertrand c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199; *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2012 QCCA 988, [2012] R.J.Q. 1022; *Coutu c. Tribunal des droits de la personne*, [1993] R.J.Q. 2793; **arrêts mentionnés :** *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval (Ville de)*, [2006] R.J.Q. 2529; *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2006 QCCA 82, [2006] R.J.Q. 378; *Bombardier inc. (Bombardier Aerospace Training Center) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2013 QCCA 1650, [2013] R.J.Q. 1541, autorisation d'appel accordée, [2014] 1 R.C.S. vii; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct inc.*, 2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 1654; *For-Net Montréal inc. c. Chergui*, 2014 QCCA 1508; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, [2013] R.J.Q. 1593; *Imperial Tobacco Canada Ltd. c. Létourneau*, 2013 QCCA

travail v. Fontaine, 2005 QCCA 775, [2005] R.J.Q. 2203; *Québec (Procureure générale) v. Tribunal des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 628; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Rogers and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502; *Ménard v. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, 2000 SCC 27, [2000] 1 S.C.R. 665; *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*, [1994] 2 S.C.R. 525; *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90; *S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, 2012 SCC 7, [2012] 1 S.C.R. 235; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650; *R. v. N.S.*, 2012 SCC 72, [2012] 3 S.C.R. 726; *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912; *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309; *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551; *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567; *Bruker v. Marcovitz*, 2007 SCC 54, [2007] 3 S.C.R. 607; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256; *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641; *Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295; *Ontario (Speaker of the Legislative* 1139; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, [2005] R.J.Q. 2203; *Québec (Procureure générale) c. Tribunal des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 628; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502; *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, 2000 CSC 27, [2000] 1 R.C.S. 665; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, 2012 CSC 7, [2012] 1 R.C.S. 235; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650; *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726; *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912; *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567; *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, [2007] 3 R.C.S. 607; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Zylberberg c. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641; *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes*

Assembly) v. *Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Communauté urbaine de Montréal*, 2004 SCC 30, [2004] 1 S.C.R. 789; *Globe and Mail v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257; *Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004 SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304; *Richard v. Time Inc.*, 2012 SCC 8, [2012] 1 S.C.R. 265; *Genex Communications inc. v. Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo*, 2009 QCCA 2201, [2009] R.J.Q. 2743; *Quebec (Public Curator) v. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 S.C.R. 211; *de Montigny v. Brossard (Succession)*, 2010 SCC 51, [2010] 3 S.C.R. 64; *Viel v. Entreprises Immobilières du Terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262.

By Abella J.

Referred to: *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Moore v. British Columbia (Education)*, 2012 SCC 61, [2012] 3 S.C.R. 360; *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467.

Statutes and Regulations Cited

Act to establish the new Code of Civil Procedure, S.Q. 2014, c. 1, s. 22 [not yet in force].
Canadian Charter of Rights and Freedoms, preamble, ss. 1, 2, 27.
Charter of human rights and freedoms, CQLR, c. C-12, ss. 1 to 38, 3, 4, 9.1, 10, 11, 15, 44, 49, 52, 62, 71, 74 et seq., 77, 78, 80 to 82, 84, 100, 101, 104, 109, 110, 111, 111.1, 113, 114 to 124, 123, 126, 132, 133.

et étudiants — Section Colombie-Britannique, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295; *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, 2004 CSC 30, [2004] 1 R.C.S. 789; *Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41, [2010] 2 R.C.S. 592; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304; *Richard c. Time Inc.*, 2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265; *Genex Communications inc. c. Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo*, 2009 QCCA 2201, [2009] R.J.Q. 2743; *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211; *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64; *Viel c. Entreprises Immobilières du Terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262.

Citée par la juge Abella

Arrêts mentionnés : *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 R.C.S. 360; *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, préambule, art. 1, 2, 27.
Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12, art. 1 à 38, 3, 4, 9.1, 10, 11, 15, 44, 49, 52, 62, 71, 74 et suiv., 77, 78, 80 à 82, 84, 100, 101, 104, 109, 110, 111, 111.1, 113, 114 à 124, 123, 126, 132, 133.
Code de procédure civile, RLRQ, c. C-25, art. 234, 417.
Loi constitutionnelle de 1867, préambule.

Code of Civil Procedure, CQLR, c. C-25, arts. 234, 417.
Constitution Act, 1867, preamble.
Courts of Justice Act, CQLR, c. T-16.
 Règlement VS-R-2008-40, City of Saguenay, November 3, 2008.

Authors Cited

Béchar, Donald, avec la collaboration de Jessica Béchar.
L'expert. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2011.
 Ducharme, Léo, et Charles-Maxime Panaccio. *L'administration de la preuve*, 4^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2010.
 Magnet, Joseph Eliot. "Multiculturalism and Collective Rights", in Gérald-A. Beaudoin and Errol Mendes, eds., *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 4th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2005, 1259.
 Moon, Richard. "Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality*" (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497.
 Paciocco, David M. "Unplugging Jukebox Testimony in an Adversarial System: Strategies for Changing the Tune on Partial Experts" (2009), 34 *Queen's L.J.* 565.
 Québec. Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. *Building the Future: A Time for Reconciliation*. Québec: The Commission, 2008.
 Royer, Jean-Claude, et Sophie Lavallée. *La preuve civile*, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2008.
 Sossin, Lorne. "The 'Supremacy of God', Human Dignity and the *Charter of Rights and Freedoms*" (2003), 52 *U.N.B.L.J.* 227.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.
 Woehrling, José. "L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse" (1998), 43 *McGill L.J.* 325.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Morin, Hilton and Gagnon JJ.A.), 2013 QCCA 936, [2013] R.J.Q. 897, 363 D.L.R. (4th) 62, 76 C.H.R.R. D/430, [2013] AZ-50969282, [2013] Q.J. No. 5220 (QL), 2013 CarswellQue 7596 (WL Can.), setting aside a decision of the Quebec Human Rights Tribunal, 2011 QCTDP 1, [2011] R.J.Q. 507, [2011] AZ-50722559, [2011] Q.H.R.T.J. No. 1 (QL), 2011 CarswellQue 7400 (WL Can.). Appeal allowed.

Luc Alarie, for the appellants.

Loi instituant le nouveau Code de procédure civile, L.Q. 2014, c. 1, art. 22 [non encore en vigueur].
Loi sur les tribunaux judiciaires, RLRQ, c. T-16.
 Règlement VS-R-2008-40, Ville de Saguenay, 3 novembre 2008.

Doctrine et autres documents cités

Béchar, Donald, avec la collaboration de Jessica Béchar. *L'expert*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2011.
 Ducharme, Léo, et Charles-Maxime Panaccio. *L'administration de la preuve*, 4^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2010.
 Magnet, Joseph Eliot. « Multiculturalism and Collective Rights », dans Gérald-A. Beaudoin et Errol Mendes, dir., *Charte canadienne des droits et libertés*, 4^e éd., Markham (Ont.), LexisNexis, 2005, 1259.
 Moon, Richard. « Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality* » (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497.
 Paciocco, David M. « Unplugging Jukebox Testimony in an Adversarial System: Strategies for Changing the Tune on Partial Experts » (2009), 34 *Queen's L.J.* 565.
 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.
 Royer, Jean-Claude, et Sophie Lavallée. *La preuve civile*, 4^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2008.
 Sossin, Lorne. « The "Supremacy of God", Human Dignity and the *Charter of Rights and Freedoms* » (2003), 52 *R.D.U.N.-B.* 227.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.
 Woehrling, José. « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse » (1998), 43 *R.D. McGill* 325.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Morin, Hilton et Gagnon), 2013 QCCA 936, [2013] R.J.Q. 897, 363 D.L.R. (4th) 62, 76 C.H.R.R. D/430, [2013] AZ-50969282, [2013] J.Q. n° 5220 (QL), 2013 CarswellQue 4862 (WL Can.), qui a infirmé une décision du Tribunal des droits de la personne du Québec, 2011 QCTDP 1, [2011] R.J.Q. 507, [2011] AZ-50722559, [2011] J.T.D.P.Q. n° 1 (QL), 2011 CarswellQue 1171 (WL Can.). Pourvoi accueilli.

Luc Alarie, pour les appelants.

Richard Bergeron, Arnaud Gosselin-Brisson and Laurence Dubois, for the respondents.

Louise Cadieux, for the intervener the Human Rights Tribunal.

Albertos Polizogopoulos and Stefan Cyr, for the intervener the Evangelical Fellowship of Canada.

Ranjan K. Agarwal, Robert W. Staley, Jack R. Maslen and Philip H. Horgan, for the interveners the Catholic Civil Rights League, the Faith and Freedom Alliance and Association des parents catholiques du Québec.

Tim Dickson and Alexander Boland, for the intervener the Canadian Secular Alliance.

Kristian Brabander and Elisa Clavier, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and LeBel, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. delivered by

GASCON J. —

I. Introduction

[1] The state is required to act in a manner that is respectful of every person’s freedom of conscience and religion. This is a fundamental right that is protected by the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, CQLR, c. C-12 (“*Quebec Charter*”), and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (“*Canadian Charter*”). Its corollary is that the state must remain neutral in matters involving this freedom. The interplay between freedom of conscience and religion, on the one hand, and this duty of neutrality, on the other, is sometimes a delicate one.

[2] The respondents, the City of Saguenay and its mayor, would like to continue the recitation of a prayer at the start of the municipal council’s public meetings. In their view, the issue is one of respect for their freedom of conscience and religion. The appellants, the Mouvement laïque québécois (“MLQ”) and Alain Simoneau, are asking that the respondents

Richard Bergeron, Arnaud Gosselin-Brisson et Laurence Dubois, pour les intimés.

Louise Cadieux, pour l’intervenant le Tribunal des droits de la personne.

Albertos Polizogopoulos et Stefan Cyr, pour l’intervenante l’Alliance évangélique du Canada.

Ranjan K. Agarwal, Robert W. Staley, Jack R. Maslen et Philip H. Horgan, pour les intervenantes la Ligue catholique des droits de l’homme, Faith and Freedom Alliance et l’Association des parents catholiques du Québec.

Tim Dickson et Alexander Boland, pour l’intervenante Canadian Secular Alliance.

Kristian Brabander et Elisa Clavier, pour l’intervenante l’Association canadienne des libertés civiles.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon a été rendu par

LE JUGE GASCON —

I. Introduction

[1] L’État est tenu d’agir dans le respect de la liberté de conscience et de religion de chacun. C’est un droit fondamental que protègent la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, RLRQ, c. C-12 (« *Charte québécoise* »), et la *Charte canadienne des droits et libertés* (« *Charte canadienne* »). Son corollaire veut que l’État demeure neutre en la matière. L’interaction entre cette liberté de conscience et de religion et ce devoir de neutralité est parfois délicate.

[2] Les intimés, la Ville de Saguenay et son maire, désirent continuer la récitation d’une prière au début des séances publiques du conseil municipal. Pour eux, il en va du respect de leur liberté de conscience et de religion. Les appelants, le Mouvement laïque québécois (« MLQ ») et Alain Simoneau, demandent plutôt qu’ils cessent cette pratique qui, selon

cease this practice, which, they submit, interferes in a discriminatory manner with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion. They demand that the City and its official comply with the state's duty of neutrality.

[3] The Quebec Human Rights Tribunal ("Tribunal") concluded that the recitation of the prayer was in breach of the state's duty of neutrality and that it interfered in a discriminatory manner with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion. The Court of Appeal reversed that decision on the basis that the prayer was non-denominational and fundamentally inclusive. According to the Court of Appeal, such a prayer could not interfere with Mr. Simoneau's rights.

[4] I would allow the appeal. Through the recitation of the prayer at issue during the municipal council's public meetings, the respondents are consciously adhering to certain religious beliefs to the exclusion of all others. In so doing, they are breaching the state's duty of neutrality. The resulting discriminatory interference with Mr. Simoneau's freedom is supported by the evidence the Tribunal accepted.

II. Facts

[5] The City of Saguenay is a product of the amalgamation in 2002 of seven municipalities, including Chicoutimi, Jonquière and La Baie. Mr. Tremblay has been the mayor of Saguenay since it was founded. At the relevant time, Mr. Simoneau resided in Saguenay. He considers himself an atheist.

[6] Mr. Simoneau, who is interested in municipal politics, regularly attended the municipal council's public meetings, which were held at the borough hall of either Chicoutimi, Jonquière or La Baie. At the start of each meeting, the mayor and councillors would be standing. The mayor, using a microphone, would then recite a prayer after making the sign of the cross while saying [TRANSLATION] "[i]n the name of the Father, the Son and the Holy Spirit". The prayer also ended with the sign of the cross and the same words. Other councillors and municipal officials would cross themselves at the beginning and

eux, attente de façon discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de ce dernier. Ils exigent que la Ville et son représentant respectent l'obligation de neutralité qui incombe à l'État.

[3] Le Tribunal des droits de la personne du Québec (« Tribunal ») a conclu que la récitation de cette prière viole l'obligation de neutralité de l'État et porte atteinte, de façon discriminatoire, à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau. D'avis que la prière est non confessionnelle et foncièrement inclusive, la Cour d'appel a infirmé cette décision. Pour les juges d'appel, une prière de cette nature ne saurait porter atteinte aux droits de M. Simoneau.

[4] Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Par la récitation de la prière en litige lors des séances publiques de délibérations du conseil municipal, les intimés adhèrent sciemment à certaines croyances religieuses à l'exclusion des autres. Ce faisant, ils contreviennent à l'obligation de neutralité qui incombe à l'État. L'atteinte discriminatoire qui en résulte envers M. Simoneau est étayée par la preuve retenue par le Tribunal.

II. Les faits

[5] La Ville de Saguenay résulte de la fusion, en 2002, de sept municipalités, dont celles de Chicoutimi, Jonquière et La Baie. M. Tremblay en est le maire depuis sa fondation. Au moment des faits, M. Simoneau y réside. Il se dit athée.

[6] Intéressé par la politique municipale, M. Simoneau assiste régulièrement aux séances publiques du conseil municipal. Ces séances se tiennent à l'un ou l'autre des hôtels de ville des arrondissements de Chicoutimi, Jonquière ou La Baie. Au début de chaque séance, le maire et les conseillers sont debout. Le maire récite alors au micro une prière, qu'il précède d'un signe de croix accompagné des mots « [a]u nom du Père, du Fils et du Saint-Esprit ». La prière se termine par le même signe de croix et les mêmes mots. D'autres conseillers et représentants de la municipalité font aussi

end of the prayer as well. In the Chicoutimi council chamber, there was a Sacred Heart statue fitted with a red electric votive light. In the council chamber in La Baie, there was a crucifix hanging on the wall.

[7] Between 2002 and November 2008, there was no by-law governing the prayer. At the time, the prayer read as follows:

[TRANSLATION] O God, eternal and almighty, from Whom all power and wisdom flow, we are assembled here in Your presence to ensure the good of our city and its prosperity.

We beseech You to grant us the enlightenment and energy necessary for our deliberations to promote the honour and glory of Your holy name and the spiritual and material [well-being] of our city.

Amen.

[8] When Mr. Simoneau attended the council meetings, he felt uncomfortable with this display, which he considered religious. At the meeting on December 4, 2006, he therefore asked the mayor to stop the practice. When the mayor refused, Mr. Simoneau complained to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (“Commission”) in a letter dated March 22, 2007.

[9] The MLQ formally filed a complaint on Mr. Simoneau’s behalf on March 28, 2007, as it is authorized to do by s. 74 para. 3 of the *Quebec Charter*. The MLQ is a non-profit organization of which Mr. Simoneau is a member. It advocates the complete secularization of the state in Quebec. The complaint referred to the wording of the prayer and the context in which the prayer was recited. Mr. Simoneau argued that his freedom of conscience and religion was being infringed. He asked that the recitation of the prayer cease and that all religious symbols, including the statue and the crucifix, be removed from council chambers.

[10] The Commission gave the parties its statement of facts in February 2008. It indicated that its investigation would deal only with the question whether the prayer was discriminatory and that it would not be investigating the religious symbols.

un signe de croix au début et à la fin de la prière. Une statue du Sacré-Cœur, ornée d’un lampion rouge électrique, est placée dans la salle du conseil de Chicoutimi. Un crucifix est accroché au mur de celle de La Baie.

[7] De 2002 à novembre 2008, aucun règlement ne régit la prière. Voici quel est son texte à l’époque :

Ô Dieu, éternel et tout puissant, de qui vient tout pouvoir et toute sagesse, nous voici assemblés en votre présence pour assurer le bien et la prospérité de notre ville.

Accordez-nous, nous vous en supplions, la lumière et l’énergie nécessaires pour que nos délibérations soient destinées à promouvoir l’honneur et la gloire de votre saint nom et le bonheur spirituel et matériel de notre ville.

Ainsi soit-il.

[8] Lorsqu’il se présente aux séances du conseil, M. Simoneau ressent un malaise face à cette manifestation qu’il estime religieuse. Par conséquent, lors de la séance du 4 décembre 2006, il demande au maire de cesser cette pratique. Devant son refus, il porte plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (« Commission ») par lettre datée du 22 mars 2007.

[9] Le MLQ dépose formellement la plainte au nom de M. Simoneau le 28 mars 2007, comme le permet l’art. 74 al. 3 de la *Charte québécoise*. Le MLQ est un organisme à but non lucratif dont M. Simoneau fait partie et qui milite en faveur de la laïcisation complète de l’État québécois. La plainte déposée renvoie au texte de la prière et au contexte dans lequel elle est récitée. M. Simoneau soutient que sa liberté de conscience et de religion est brimée. Il réclame que cesse la récitation de la prière. Il demande aussi de retirer des salles du conseil tout symbole religieux, dont la statue et le crucifix.

[10] En février 2008, la Commission remet aux parties son exposé factuel. Elle indique que son enquête ne porte que sur le caractère discriminatoire de la prière; elle précise qu’elle n’enquête pas sur les symboles religieux. En mai, une fois l’enquête

In May, after the Commission had completed its investigation, it informed Mr. Simoneau that it considered the evidence with respect to the prayer to be sufficient to submit the dispute to the Tribunal. However, it advised him that it had decided not to do so itself, because the Tribunal had recently decided a similar case (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. Laval (Ville de)*, [2006] R.J.Q. 2529) and because it considered the complainant to be in a position to defend his individual rights by himself.

[11] Mr. Simoneau then decided, with the MLQ's support, to pursue his remedy by means of an application to the Tribunal. Section 84 para. 2 of the *Quebec Charter* authorized them to do so in such a case. They served their motion to institute proceedings on the respondents on July 22, 2008. They alleged that the recitation of the prayer amounted to discriminatory interference with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion, contrary to ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*. They also submitted that the prayer interfered in a discriminatory manner with his right to dignity and his right to information, contrary to ss. 4, 10, 11, 15, 44 and 82 of the *Quebec Charter*. They asked the Tribunal to order the City and its mayor to cease the recitation of the prayer and to remove all religious symbols from the chambers in which the council's meetings were held. They claimed \$50,000 in compensatory and punitive damages.

[12] Four months later, on November 3, 2008, the City adopted By-law VS-R-2008-40 ("By-law"). The purpose of this by-law was to regulate the recitation of the prayer from then on, and it also changed the wording of the prayer and provided for a two-minute delay between the end of the prayer and the official opening of council meetings. It read in part as follows:

[TRANSLATION] WHEREAS there exists within the City of Saguenay a tradition to the effect that Council meetings [are preceded by] the recitation of a prayer, the text of which is reproduced below;

WHEREAS the purpose of this tradition is to ensure decorum and highlight the importance of the work of the councillors;

complétée, la Commission informe M. Simoneau qu'à l'égard de la prière, elle juge la preuve suffisante pour soumettre le litige au Tribunal. Elle l'avise toutefois de sa décision de ne pas le faire elle-même, puisque le Tribunal a récemment tranché une affaire similaire (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval (Ville de)*, [2006] R.J.Q. 2529) et parce qu'elle estime que le plaignant est à même de faire valoir seul ses droits individuels.

[11] Avec l'appui du MLQ, M. Simoneau décide alors d'intenter son propre recours devant le Tribunal. L'article 84 al. 2 de la *Charte québécoise* les autorise à le faire dans un tel cas. Ils signifient leur requête introductive d'instance aux intimés le 22 juillet 2008. Ils allèguent que la récitation de la prière constitue une atteinte discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau, en violation des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. Ils prétendent de plus que la prière porte atteinte, de façon discriminatoire, aux droits de ce dernier à la dignité et à l'information, en contravention des art. 4, 10, 11, 15, 44 et 82 de la *Charte québécoise*. Ils demandent au Tribunal d'ordonner à la Ville et à son maire de cesser cette récitation et de retirer tout symbole religieux des salles où se tiennent les séances du conseil. Ils réclament des dommages-intérêts compensatoires et punitifs de 50 000 \$.

[12] Quatre mois plus tard, le 3 novembre 2008, la Ville adopte le Règlement VS-R-2008-40 (« Règlement »). Ce règlement vise à dorénavant encadrer la récitation de la prière, à en modifier le texte et à prévoir un délai de deux minutes entre la fin de la prière et l'ouverture officielle des séances du conseil. Il édicte notamment ceci :

ATTENDU qu'il existe à la Ville de Saguenay une tradition à l'effet que les séances du conseil sont précédées de la récitation d'une prière dont le texte est reproduit plus bas;

ATTENDU que cette tradition a pour objet d'assurer le décorum et l'importance du travail des conseillers;

WHEREAS the members of Council, unanimously, want this tradition to continue and wish to pursue it on the basis of their individual rights and freedoms, in particular their rights to freedom of expression, conscience and religion;

WHEREAS it is important to specify that the Council members and the public are in no way obligated to recite this prayer or attend its recitation;

WHEREAS it is important to ensure that members of the Council and of the public who do not wish to attend the recitation of this prayer may nevertheless attend the Council session in its entirety;

. . .

NOW THEREFORE, it is enacted as follows:

. . .

SECTION 2 - Bylaw VS-2002-39 is amended to add section 16.1, which provides the following:

SECTION 16.1. - Once the chairperson of the meeting enters the Council deliberation room, the Council members who wish to do so may rise to recite the traditional prayer, the text of which is reproduced below.

Almighty God, we thank You for the great blessings that You have given to Saguenay and its citizens, including freedom, opportunities for development and peace. Guide us in our deliberations as City Council members and help us to be aware of our duties and responsibilities. Grant us the wisdom, knowledge and understanding to allow us to preserve the benefits enjoyed by our City for all to enjoy and so that we may make wise decisions.

Amen.

To allow Council members and the public who do not wish to attend the recitation of the prayer to take their places in the room, the chairperson of the meeting will declare the Council session open two minutes after the end of the recitation of the prayer.

[13] After the By-law was adopted, although the wording of the prayer had changed, the mayor and

ATTENDU que les membres du conseil, à l'unanimité, souhaitent que cette tradition se perpétue et souhaitent la poursuivre en fonction de leurs droits et libertés individuelles, notamment la liberté d'expression, la liberté de conscience et de religion;

ATTENDU qu'il importe de préciser que les membres du conseil et du public ne sont aucunement contraints de participer à la récitation de cette prière ou d'y assister;

ATTENDU qu'il importe de s'assurer que les membres du conseil et du public qui ne souhaitent pas assister à la récitation de cette prière puissent tout de même assister à la séance du conseil en son entier;

. . .

À CES CAUSES, il est décrété ce qui suit :

. . .

ARTICLE 2 - Le règlement numéro VS-2002-39 est modifié afin d'y ajouter l'article 16.1 qui se lit comme suit :

ARTICLE 16.1. - Dès que la personne qui préside l'assemblée entre dans la salle des délibérations du conseil, les membres du conseil qui le désirent se lèvent pour prononcer la prière traditionnelle dont le texte est reproduit ci-après.

« Dieu tout puissant, nous Te remercions des nombreuses grâces que Tu as accordées à Saguenay et à ses citoyens, dont la liberté, les possibilités d'épanouissement et la paix. Guide-nous dans nos délibérations à titre de membre du conseil municipal et aide-nous à bien prendre conscience de nos devoirs et responsabilités. Accorde-nous la sagesse, les connaissances et la compréhension qui nous permettront de préserver les avantages dont jouit notre ville afin que tous puissent en profiter et que nous puissions prendre de sages décisions.

Amen. »

Afin de permettre aux membres du conseil et du public qui ne souhaitent pas assister à la récitation de la prière de prendre place dans la salle, le président de l'assemblée déclare la séance du conseil ouverte deux minutes après la fin de la récitation de la prière.

[13] Après l'adoption du Règlement, si le texte de la prière récitée change, le comportement déjà

the councillors continued to act in the same way as described above. In response, the appellants amended their motion to ask the Tribunal to further declare the By-law to be inoperative and of no force or effect in relation to Mr. Simoneau.

III. Judicial History

A. *Human Rights Tribunal (2011 QCTDP 1)*

[14] Although the Commission had told the parties that its investigation would not include the religious symbols, the Tribunal began by finding that it had jurisdiction to deal with that issue in addition to that of the prayer (para. 26). It stated that the case ultimately raises three questions (para. 193): (1) Do the By-law, the recitation of the prayer and the exhibiting of religious symbols interfere with Mr. Simoneau's right to full and equal recognition and exercise of his freedom of conscience and religion without discrimination based on religion, contrary to ss. 3, 4, 10, 11 and 15 of the *Quebec Charter*? (2) If so, did the City and its mayor establish a defence consistent with the *Quebec Charter*? (3) If there is unjustified discriminatory interference, what remedies are appropriate?

[15] To answer these questions, the Tribunal considered the right to equal exercise of freedom of conscience and religion, the purpose and scope of that freedom, and the state's duty of neutrality that flows from it (paras. 194-211). In analyzing the religious nature of the prayer, it reviewed the evidence, including the testimony of numerous witnesses and the opinions of three experts, in detail. The Tribunal found that the prayer was, when considered in light of its context, religious in nature (para. 228) and that the respondents, by having it recited, were showing a preference for one religion to the detriment of others. Such a practice was therefore in breach of the state's duty of neutrality (para. 250). The Tribunal noted that Mr. Simoneau was sincere in his atheism (para. 261) and assessed the effects of the prayer on his freedom of conscience and religion. It observed that Mr. Simoneau felt isolated, uncomfortable and excluded. This led it to conclude that the prayer and the exhibiting of religious symbols resulted in an

décrit du maire et des conseillers demeure cependant identique. Devant cela, les appelants amendent leur requête pour demander également au Tribunal de déclarer ce Règlement inopérant et sans effet à l'égard de M. Simoneau.

III. Historique judiciaire

A. *Tribunal des droits de la personne (2011 QCTDP 1, [2011] R.J.Q. 507)*

[14] Bien que la Commission ait indiqué aux parties que son enquête excluait les symboles religieux, le Tribunal juge d'abord qu'il a compétence pour se saisir de cette question au même titre que de celle de la prière (par. 26). Il précise que le litige soulève en définitive trois questions (par. 193) : (1) est-ce que le Règlement, la récitation de la prière et l'exposition de symboles religieux portent atteinte au droit de M. Simoneau à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, de sa liberté de conscience et de religion, sans discrimination fondée sur la religion, contrairement aux art. 3, 4, 10, 11 et 15 de la *Charte québécoise*; (2) si oui, est-ce que la Ville et son maire ont établi une défense conforme à la *Charte québécoise*; et (3) dans la mesure où il y a une atteinte discriminatoire non justifiée, quelles sont les mesures de réparation appropriées?

[15] Pour répondre à ces questions, le Tribunal se penche sur le droit à l'égalité dans l'exercice de la liberté de conscience et de religion, sur l'objet et la portée de cette liberté, puis sur l'obligation de neutralité de l'État qui en découle (par. 194-211). En analysant le caractère religieux de la prière, il procède à un examen détaillé de la preuve, dont les nombreux témoignages et les opinions de trois experts. Il conclut que, analysée dans son contexte, la prière a un caractère religieux (par. 228). Il estime que, par la récitation, les intimés favorisent une croyance religieuse au détriment des autres. Une telle pratique contrevient donc à l'obligation de neutralité de l'État (par. 250). Le Tribunal note la sincérité de l'athéisme de M. Simoneau (par. 261) et évalue les effets de la prière sur sa liberté de conscience et de religion. Il observe les sentiments d'isolement, d'inconfort et d'exclusion que M. Simoneau éprouve. Il en conclut que la prière et l'exposition de symboles religieux engendrent une atteinte plus que négligeable

interference with his freedom of conscience and religion that was more than trivial or insubstantial (para. 262). And that interference was discriminatory (para. 270).

[16] The Tribunal then considered the By-law and found that the prayer it provided for had a religious purpose that was incompatible with the state's duty of neutrality. Since such a purpose could not be valid, the Tribunal was of the opinion that the By-law could not be justified under s. 9.1 of the *Quebec Charter* (para. 283). It found that it was unnecessary to consider the proportionality test (paras. 284-85). Finally, it rejected the respondents' arguments that the prayer was justified on the basis of respect for tradition and of their attempt at reasonable accommodation (paras. 289-307).

[17] As a remedy, the Tribunal declared the By-law [TRANSLATION] "inoperative and invalid" (para. 355 (CanLII)) and ordered the respondents to cease the recitation of the prayer (para. 356) and to remove "all religious symbols" from the rooms where the council's meetings were held (para. 357). It also awarded \$30,000 in compensatory and punitive damages to Mr. Simoneau (paras. 358-59), because, *inter alia*, of the intentional nature of the unlawful interference (para. 333). Finally, although the Tribunal had jurisdiction to award the reimbursement of extrajudicial fees (para. 344), it decided not to do so, because the respondents' defence did not constitute an improper use of procedure (para. 349).

B. *Quebec Court of Appeal (2013 QCCA 936, 363 D.L.R. (4th) 62)*

[18] The main reasons of the Court of Appeal were written by Gagnon J.A., who began by considering the standard of review applicable on an appeal from a decision of the Tribunal, which he characterized as a [TRANSLATION] "specialized tribunal" (para. 35). He stated that the appeal was ultimately about the religious neutrality of the state. In his opinion, this was a matter of importance to the legal system over which the Tribunal did not have exclusive jurisdiction. He therefore chose to apply "the standard of review of correctness" to the appeal (para. 37).

ou insignifiante à sa liberté de conscience et de religion (par. 262). Cette atteinte est discriminatoire (par. 270).

[16] Le Tribunal examine par après le Règlement. Il considère que la prière qu'il prescrit a un objet religieux qui contrevient à l'obligation de neutralité de l'État. Un tel objet ne pouvant constituer un objectif valide, il estime que le Règlement ne peut se justifier aux termes de l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* (par. 283). Il juge qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur le critère de la proportionnalité (par. 284-285). Enfin, il rejette les prétentions des intimés voulant que la prière soit justifiée en raison du respect de la tradition et de leur tentative d'accommodement raisonnable (par. 289-307).

[17] En guise de réparation, le Tribunal déclare le Règlement « inopérant et sans effet » (par. 355), ordonne aux intimés de cesser la récitation de la prière (par. 356) et leur enjoint de retirer « tout symbole religieux » des enceintes où se tiennent les séances du conseil (par. 357). Il octroie aussi à M. Simoneau des dommages-intérêts compensatoires et punitifs de 30 000 \$ (par. 358-359), en raison notamment du caractère intentionnel de l'atteinte illicite (par. 333). Enfin, même s'il a compétence pour octroyer le remboursement d'honoraires extrajudiciaires (par. 344), le Tribunal décide de ne pas le faire, les intimés n'ayant pas abusé de leur droit d'ester en justice (par. 349).

B. *Cour d'appel du Québec (2013 QCCA 936, [2013] R.J.Q. 897)*

[18] Le juge Gagnon signe les motifs principaux de la Cour d'appel. Il traite en premier lieu de la norme d'intervention applicable à l'appel d'une décision du Tribunal, qu'il qualifie de « tribunal spécialisé » (par. 35). Il estime que l'appel porte en définitive sur la question de la neutralité religieuse de l'État. À son avis, il s'agit là d'une question d'importance pour le système juridique, pour laquelle le Tribunal n'a pas de compétence exclusive. Il choisit donc d'appliquer « la norme de contrôle de la décision correcte » au pourvoi (par. 37).

[19] Gagnon J.A. then discussed the expert evidence the Tribunal had considered, finding that the Tribunal had made [TRANSLATION] “a palpable and overriding error” (para. 49) in qualifying the expert proposed by the appellants and in ruling on the probative value of his testimony. In Gagnon J.A.’s view, the Tribunal had erred in accepting the expert’s opinion despite the fact that he lacked objectivity and impartiality (paras. 45 and 49-50).

[20] Gagnon J.A. next considered the central question, that of the state’s religious neutrality. To define the scope of the state’s duty in this regard, he endorsed the concept of [TRANSLATION] “benevolent neutrality”: to comply with this duty, the state must neither encourage nor discourage any belief or non-belief (para. 76). He expressed the opinion that the concept of neutrality does not require the state to abstain from involvement in religious matters. In his view, the duty of neutrality must be complied with in a manner that is consistent with society’s heritage and traditions, and with the state’s duty to preserve its history (para. 69). Protection of the diversity of beliefs must be reconciled with the cultural reality of society, which includes its religious heritage (para. 72).

[21] Having made these observations, Gagnon J.A. turned to the prayer set out in the By-law. He found that the prayer expressed universal values and could not be identified with any particular religion (para. 88). He concluded that the principle of the religious neutrality of the state is intended to promote tolerance and openness, not to exclude from a society’s reality all references to its religious history (para. 106). On the issue of the religious symbols, Gagnon J.A. stated that the Tribunal had lacked jurisdiction to deal with it, because that portion of the complaint had not been investigated by the Commission. Nevertheless, given the appellants’ insistence on this point, he considered it necessary to discuss it (para. 116). He expressed the view that the Sacred Heart statue and the crucifix were works of art that were devoid of religious connotation and did not affect the state’s neutrality (para. 125). In the circumstances, he found that the interference with Mr. Simoneau’s freedom, if any, was trivial or insubstantial in the case of both the prayer and the symbols (paras. 115 and 127).

[19] Il aborde ensuite la preuve d’expert analysée par le Tribunal. Il conclut que celui-ci a commis « une erreur manifeste et déterminante » (par. 49) dans sa qualification de l’expert proposé par les appelants et dans son appréciation de la valeur probante de son témoignage. Selon lui, le Tribunal a erré en adhérant à l’opinion de cet expert en dépit de son manque d’objectivité et d’impartialité (par. 45 et 49-50).

[20] Le juge Gagnon se penche par la suite sur la question centrale de la neutralité religieuse de l’État. Il retient la notion de « neutralité bienveillante » pour définir les paramètres de l’obligation de l’État en la matière : afin de respecter cette obligation, l’État ne doit ni favoriser ni défavoriser une croyance ou l’incroyance (par. 76). Il note sur ce point que la notion de neutralité n’oblige pas l’État à faire preuve d’abstentionnisme en matière religieuse. À son avis, l’obligation de neutralité doit tenir compte de l’héritage et des traditions de la société, et se conjuguer avec le devoir de l’État de préserver son histoire (par. 69). La protection de la diversité des croyances doit se concilier avec la réalité culturelle de la société, ce qui inclut son patrimoine religieux (par. 72).

[21] Ces constats posés, le juge Gagnon se tourne vers la prière prévue au Règlement. Il estime qu’elle exprime des valeurs universelles et ne s’identifie à aucune religion particulière (par. 88). Il conclut que le principe de neutralité religieuse de l’État vise à promouvoir la tolérance et l’ouverture, non à exclure de la réalité d’une société toute référence à son histoire religieuse (par. 106). Sur la question des symboles religieux, il précise que le Tribunal n’avait pas compétence pour s’en saisir, cette portion de la plainte n’ayant pas fait l’objet d’une enquête de la Commission. Néanmoins, vu l’insistance des appelants, il estime nécessaire de s’y attarder (par. 116). Il se dit d’avis que la statue du Sacré-Cœur et le crucifix sont des objets d’art dépouillés de connotation religieuse qui n’interfèrent pas avec la neutralité de l’État (par. 125). Dans les circonstances, il considère que l’atteinte subie par M. Simoneau, s’il en est, est négligeable ou insignifiante, que ce soit au regard de la prière ou des symboles (par. 115 et 127).

[22] At the conclusion of his analysis, Gagnon J.A. found that Mr. Simoneau had not been discriminated against on the ground of freedom of conscience and religion. In his opinion, the irritants alleged by Mr. Simoneau did not amount to injuries that would be sufficient to offend the principle of substantive equality (para. 130). He decided to allow the appeal and dismiss the action. In concurring reasons, Hilton J.A. agreed with his colleague, but argued that it was not appropriate for the Court of Appeal to rule on the issue of the religious symbols. Since the Tribunal had lacked jurisdiction to rule on those symbols in the absence of an investigation by the Commission, he was of the opinion that the Court of Appeal should also refrain from doing so (para. 163). He noted that it would still be open to the parties to bring an action in the Superior Court in order to obtain remedies that the Tribunal could not grant them (para. 165). In his view, the interests of justice did not require the Court of Appeal to exercise its discretion and rule on this issue (para. 176).

IV. Issues

[23] The main question raised by this appeal is whether the prayer recited at the start of the City's public meetings and the by-law regulating its recitation constituted discriminatory interference with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion, contrary to ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*. To answer this question, it will be necessary, *inter alia*, to define the scope of the state's duty of religious neutrality that flows from the freedom of conscience and religion protected by the *Quebec Charter*. Before I turn to this, however, it will be necessary to identify the standard of review applicable on an appeal from a final decision of the Tribunal and to determine whether the Tribunal had jurisdiction to rule on the issue of the religious symbols.

V. Analysis

A. *Standard of Review*

[24] When the Tribunal makes a final decision, as in the instant case, ss. 132 and 133 of the *Quebec*

[22] Au terme de son analyse, il conclut que M. Simoneau ne fait pas l'objet de discrimination fondée sur sa liberté de conscience et de religion. À ses yeux, les irritants dont ce dernier se dit victime ne s'élevaient pas au rang de préjudice susceptible de contrevenir au principe de l'égalité réelle (par. 130). Il décide d'accueillir l'appel et de rejeter le recours. Dans des motifs concordants, le juge Hilton souscrit à l'opinion de son collègue, mais s'oppose à ce que la Cour d'appel se prononce sur la question des symboles religieux. Comme le Tribunal n'a pas compétence pour statuer sur ceux-ci en l'absence d'une enquête de la Commission, il est d'avis que la Cour d'appel doit elle aussi s'abstenir de le faire (par. 163). Il souligne que les parties conservent l'opportunité d'un recours en Cour supérieure s'ils désirent obtenir des réparations que le Tribunal ne peut leur accorder (par. 165). Selon lui, l'intérêt de la justice n'exige pas que la Cour d'appel exerce sa discrétion et réponde à cette question (par. 176).

IV. Les questions en litige

[23] La principale question que soulève le pourvoi est celle de savoir si la prière récitée au début des séances publiques de délibérations de la Ville et le Règlement qui encadre la récitation portent atteinte de façon discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau contrairement aux art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. Pour y répondre, il faut notamment cerner les contours du devoir de neutralité religieuse de l'État qui découle de la liberté de conscience et de religion que protège la *Charte québécoise*. Avant de m'y consacrer, il est cependant nécessaire, d'une part, d'identifier la norme d'intervention applicable en appel d'une décision finale du Tribunal, et d'autre part, de statuer sur la compétence de celui-ci à l'égard des symboles religieux.

V. Analyse

A. *La norme d'intervention*

[24] Lorsque le Tribunal rend une décision finale comme en l'espèce, les art. 132 et 133 de la

Charter provide for a right to appeal, with leave, directly to the Court of Appeal:

132. Any final decision of the Tribunal may be appealed from to the Court of Appeal with leave from one of the judges thereof.

133. Subject to section 85, the rules relating to appeals set out in the Code of Civil Procedure (chapter C-25), with the necessary modifications, apply to any appeal under this Chapter.

[25] In its decisions, the Court of Appeal has been inconsistent as regards the framework for intervention that applies in such cases. As this appeal illustrates, this inconsistency appears to be a source of difficulty. After noting that this was an appeal from a decision of a specialized tribunal, Gagnon J.A. adopted (at para. 36) the reasoning of *Association des pompiers de Laval v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 2041, [2011] R.J.D.T. 1025 (“*Association des pompiers*”), leave to appeal refused, [2012] 2 S.C.R. vi, in which Bich J.A. had, on the basis of two precedents to the effect that the Tribunal is subject to the appellate standard, advocated a [TRANSLATION] “standard of review similar to that applicable to appeals from the judiciary” (para. 33). However, she had qualified this by referring to the principles applicable to judicial review (paras. 31-33).

[26] After quoting a lengthy passage from that case, Gagnon J.A. concluded that the issue of the religious neutrality of the state is [TRANSLATION] “a matter of importance to the legal system over which the Tribunal does not have exclusive jurisdiction” (para. 37). As a result, he stated that it is [TRANSLATION] “according to the standard of review of correctness that this appeal must be decided” (para. 37). However, he made an exception for the qualification of the appellants’ expert and the assessment of that expert’s testimony. On this point, he instead intervened on the basis of the appellate standard of “palpable and overriding” error (para. 49).

[27] In this Court, the parties rely on the principles of administrative law and judicial review, but disagree on the applicable standard. The appellants

Charte québécoise prévoit un droit d’appel sur permission directement à la Cour d’appel :

132. Il y a appel à la Cour d’appel, sur permission de l’un de ses juges, d’une décision finale du Tribunal.

133. Sous réserve de l’article 85, les règles du Code de procédure civile (chapitre C-25) relatives à l’appel s’appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un appel prévu par le présent chapitre.

[25] La jurisprudence de la Cour d’appel est contradictoire sur le cadre d’intervention applicable dans un tel cas. Comme l’illustre ce pourvoi, cela semble causer des difficultés. Après avoir indiqué qu’il s’agit ici de l’appel d’une décision d’un tribunal spécialisé, le juge Gagnon fait sien (par. 36) le raisonnement suivi dans *Association des pompiers de Laval c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 2041, [2011] R.J.D.T. 1025 (« *Association des pompiers* »), autorisation d’appel refusée, [2012] 2 R.C.S. vi. Dans cet arrêt, s’appuyant sur deux précédents qui assujettissent le Tribunal à la norme de contrôle propre à l’appel, la juge Bich préconise une « norme d’intervention analogue à celle qui s’impose dans le cas des appels de l’ordre judiciaire » (par. 33). Elle nuance toutefois ses propos en se référant aux principes propres à la révision judiciaire (par. 31-33).

[26] Citant un long extrait de cet arrêt, le juge Gagnon conclut que l’enjeu de la neutralité religieuse de l’État est « une question d’importance pour le système juridique et pour laquelle le Tribunal ne possède pas une compétence exclusive » (par. 37). En conséquence, il indique que c’est « selon la norme de contrôle de la décision correcte que doit être tranché ce pourvoi » (par. 37). Il y fait toutefois exception en ce qui touche la qualification de l’expert des appelants et l’appréciation de son témoignage. Sur ce point, il intervient plutôt sur la foi d’une norme propre à l’appel, celle de l’erreur « manifeste et déterminante » (par. 49).

[27] Devant notre Cour, les parties plaident les principes du droit administratif et de la révision judiciaire. Par contre, elles ne s’entendent pas sur la

submit that the Court of Appeal erred in characterizing the issue as a question of importance to the legal system. In their view, this is a simple case of discrimination. Given that the application of provisions of the *Quebec Charter* related to discrimination falls squarely within the Tribunal's area of expertise, the reasonableness standard must be applied to all the Tribunal's conclusions. As for the respondents, they support the choice made by the Court of Appeal.

[28] In my opinion, the Court of Appeal's judgment contains two errors in respect of the standard of review.

[29] First, Gagnon J.A. applied both administrative law principles related to judicial review (the correctness standard) and tests applicable to appeals (palpable and overriding error). With respect, the result is a confusing conceptual hybrid. Given the current state of the Court of Appeal's case law on this point, it seems to be hard for litigants to understand the rules. Clarification is needed to ensure greater consistency and some predictability. Where, as in this case, a statute provides for an appeal from a decision of a specialized administrative tribunal, the appropriate standards of review are, in light of the principles laid down by this Court, the ones that apply on judicial review, not on an appeal.

[30] Second, because of the approach he took, Gagnon J.A. erroneously applied the correctness standard to all the Tribunal's conclusions, except for the one with respect to the expert evidence, for which he referred to the palpable and overriding error criterion.

(1) The Tribunal's Decision Is Subject to the Standards Applicable on Judicial Review, Not on an Appeal

[31] There are currently two conflicting approaches in the Court of Appeal's case law as regards the standards of review applicable on an appeal from a final decision of the Tribunal. The first approach is to apply appellate standards as if the decision were that

norme applicable. Les appelants soutiennent que la Cour d'appel a erré en qualifiant l'enjeu de question d'importance pour le système juridique. Selon eux, le litige est un simple cas de discrimination. Comme l'application des dispositions de la *Charte québécoise* en la matière est au cœur de l'expertise du Tribunal, ce facteur commande d'imposer la norme de la décision raisonnable à l'ensemble des conclusions du Tribunal. De leur côté, les intimés appuient le choix de la Cour d'appel.

[28] À mon avis, l'arrêt de la Cour d'appel comporte deux erreurs sur la norme d'intervention.

[29] Premièrement, le juge Gagnon applique à la fois des principes de droit administratif propres à la révision judiciaire (norme de la décision correcte) et des critères relatifs à l'appel (erreur manifeste et déterminante). Avec égards, il en résulte un croisement conceptuel qui est source de confusion. Compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence de la Cour d'appel sur le sujet, il semble difficile pour le justiciable de s'y retrouver. Une clarification s'impose pour assurer une meilleure cohérence et une certaine prévisibilité. Lorsqu'une loi prévoit un appel à l'encontre des décisions d'un tribunal administratif spécialisé comme celui qui nous intéresse, les enseignements de notre Cour veulent que les normes de contrôle à favoriser soient celles applicables à la révision judiciaire, et non à l'appel.

[30] Deuxièmement, en raison de l'approche qu'il préconise, le juge Gagnon réexamine erronément l'ensemble des conclusions du Tribunal sur la base de la seule norme de la décision correcte, à l'exception de la preuve d'expert qu'il apprécie au regard du critère de l'erreur manifeste et déterminante.

(1) La décision du Tribunal est assujettie aux normes de la révision judiciaire, non de l'appel

[31] Deux approches s'opposent actuellement en Cour d'appel sur les normes d'intervention applicables en appel d'une décision finale du Tribunal. La première applique les normes relatives à l'appel, comme si la décision émanait d'un tribunal

of a trial court. The second is to rely on administrative law principles related to judicial review to determine the appropriate standard of review.

[32] In *Association des pompiers*, on which Gagnon J.A. relied, the Court of Appeal referred to the first approach (*Gaz Métropolitain inc. v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253, at paras. 32-34; *Commission scolaire des Phares v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2006 QCCA 82, [2006] R.J.Q. 378 (“*des Phares*”), at paras. 29-35). Since that decision, it has reached the same conclusion in three other cases (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse v. 9185-2152 Québec inc. (Radio Lounge Brossard)*, 2015 QCCA 577, at paras. 40-41; *Bertrand v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199, at para. 10; *Commission scolaire des Phares v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2012 QCCA 988, [2012] R.J.Q. 1022, at para. 8), in which it stated summarily that the appellate standards of review apply to the Tribunal’s final decisions. In a recent case that is now pending in this Court, *Bombardier inc. (Bombardier Aerospace Training Center) v. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2013 QCCA 1650, [2013] R.J.Q. 1541, leave to appeal granted, [2014] 1 S.C.R. vii, the Court of Appeal decided an appeal from a decision of the Tribunal in relation to discrimination without speaking to the applicable standard of review. However, it is clear from the court’s reasons that it was relying on the appellate standard, namely palpable and overriding error, in that case as well (paras. 85, 100 and 145).

[33] In those cases, the Court of Appeal intervened on the basis of the principles applicable to appeals that were developed in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235. Where an appeal concerns a question of law, intervention is required if the decision is incorrect. Where an appeal concerns a question of fact or a question of mixed fact and law, intervention is warranted if there is a palpable and overriding error.

judiciaire de première instance. La seconde s’en remet aux principes de droit administratif relatifs à la révision judiciaire pour déterminer la norme de contrôle appropriée.

[32] L’arrêt *Association des pompiers*, sur lequel s’appuie le juge Gagnon, renvoie à la première approche (*Gaz Métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, [2011] R.J.Q. 1253, par. 32-34; *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2006 QCCA 82, [2006] R.J.Q. 378 (« *des Phares* »), par. 29-35). Depuis cette décision, trois autres arrêts ont conclu dans le même sens (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. 9185-2152 Québec inc. (Radio Lounge Brossard)*, 2015 QCCA 577, par. 40-41; *Bertrand c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199, par. 10; *Commission scolaire des Phares c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2012 QCCA 988, [2012] R.J.Q. 1022, par. 8). Les juges y énoncent sommairement que ce sont les normes propres aux appels qui s’appliquent aux décisions finales du Tribunal. Dans une affaire récente pendante devant notre Cour, *Bombardier inc. (Bombardier Aerospace Training Center) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2013 QCCA 1650, [2013] R.J.Q. 1541, autorisation d’appel accordée, [2014] 1 R.C.S. vii, la Cour d’appel a tranché un appel d’une décision du Tribunal en matière de discrimination sans se prononcer sur la norme d’intervention applicable. Il ressort néanmoins de ses motifs qu’elle s’est fondée là aussi sur une norme propre à l’appel, soit l’erreur manifeste et déterminante (par. 85, 100 et 145).

[33] Dans ces arrêts, l’intervention de la Cour d’appel se fait sur la base des principes applicables à l’appel élaborés dans *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235. Lorsque l’appel porte sur une question de droit, l’intervention s’impose si la décision est incorrecte (erreur simple). Lorsqu’il porte sur une question de fait ou mixte de fait et de droit, elle se justifie en présence d’une erreur manifeste et déterminante.

[34] Most of the cases in this line refer to the decision in the 2006 *des Phares* case, in which the Court of Appeal gave three reasons why the appellate standard should apply. First, the Tribunal does not have exclusive jurisdiction over the implementation of the *Quebec Charter*; a complainant can choose to apply either to the Tribunal or to the ordinary courts (para. 31). Second, the Tribunal's recognized expertise in relation to the facts [TRANSLATION] "does not extend to general questions of law" (para. 33). Third, the appeal provided for in s. 132 of the *Quebec Charter* is a statutory appeal and not a judicial review proceeding (para. 32). In support of this, the Court of Appeal cited *Coutu v. Tribunal des droits de la personne*, [1993] R.J.Q. 2793 (C.A.), in which Gendreau J.A. had stated in *obiter* that such an appeal makes it possible to reconsider the decision [TRANSLATION] "on the basis of criteria that are different from and broader than the ones that apply on judicial review" (p. 2801).

[35] I believe that this Court's recent decisions with respect to judicial review cast doubt on the approach based on Gendreau J.A.'s comments. What is more, the Court of Appeal's other approach to this question is based on those decisions.

[36] The leading authority for this second approach is *Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys v. Gallardo*, 2012 QCCA 908, [2012] R.J.Q. 1001, at paras. 47-51, a decision that was rendered after *Association des pompiers* but before the decision in the instant case. It reflects what tends to be a minority view (*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Dhawan*, 2000 CanLII 11031 (Que. C.A.), at paras. 11-12; *Compagnie minière Québec Cartier v. Québec (Commission des droits de la personne)*, 1998 CanLII 12609 (Que. C.A.), at p. 5 of the reasons of Otis J.A.). According to this approach, the Court of Appeal must apply administrative law principles related to judicial review to final decisions of the Tribunal and refer to the factors adopted by this Court in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190. A choice must therefore be made between two standards of review: correctness and reasonableness. The choice depends above all on the nature of the question being considered.

[34] La plupart des arrêts de ce courant réfèrent aux motifs de l'affaire *des Phares* de 2006. Dans cet arrêt, la cour justifie l'utilisation de la norme de l'appel en invoquant trois raisons. Premièrement, le Tribunal n'a pas compétence exclusive sur la mise en œuvre de la *Charte québécoise*; le plaignant a le choix de s'adresser au Tribunal ou aux tribunaux de droit commun (par. 31). Deuxièmement, l'expertise reconnue au Tribunal à l'égard des faits « ne s'étend [. . .] pas aux questions générales de droit » (par. 33). Troisièmement, l'appel prévu à l'art. 132 de la *Charte québécoise* est un appel de source législative, non une révision judiciaire (par. 32). La cour cite à l'appui *Coutu c. Tribunal des droits de la personne*, [1993] R.J.Q. 2793 (C.A.), où le juge Gendreau affirme, dans une remarque incidente, qu'un tel appel permet de réexaminer la décision « à partir de critères différents et plus larges [que] ceux applicables en matière de révision judiciaire » (p. 2801).

[35] Je considère que les arrêts récents de notre Cour en matière de contrôle judiciaire remettent en cause l'approche qu'ont inspirée les commentaires du juge Gendreau. C'est d'ailleurs sur ces arrêts que s'appuie l'autre approche de la Cour d'appel sur la question.

[36] L'arrêt déterminant de cette deuxième approche est *Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys c. Gallardo*, 2012 QCCA 908, [2012] R.J.Q. 1001, par. 47-51. Il est rendu après l'arrêt *Association des pompiers* mais avant celui prononcé en l'espèce. Il reflète un courant plus minoritaire (*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Dhawan*, 2000 CanLII 11031 (C.A. Qc), par. 11-12; *Compagnie minière Québec Cartier c. Québec (Commission des droits de la personne)*, 1998 CanLII 12609 (C.A. Qc), p. 5 des motifs de la juge Otis). Suivant cette approche, la Cour d'appel applique aux décisions finales du Tribunal les principes de droit administratif relatifs au contrôle judiciaire et s'en remet aux critères énoncés par notre Cour dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190. Il faut donc choisir entre deux normes de contrôle : la décision correcte ou la décision raisonnable. Le choix dépend surtout de la nature de la question soulevée.

[37] In *Gallardo*, Dalphond J.A. discussed the characteristics that make the Tribunal a specialized administrative tribunal rather than a court (paras. 36-46). Relying on authorities from this Court, he stated that, in such a case, the principles of administrative law apply [TRANSLATION] “both to a review by a superior court by way of an application for judicial review and to one by way of an appeal to a court of law with broader jurisdiction” (para. 47).

[38] In my view, Dalphond J.A. was right: this approach must prevail. Where a court reviews a decision of a specialized administrative tribunal, the standard of review must be determined on the basis of administrative law principles. This is true regardless of whether the review is conducted in the context of an application for judicial review or of a statutory appeal (*Association des courtiers et agents immobiliers du Québec v. Proprio Direct inc.*, 2008 SCC 32, [2008] 2 S.C.R. 195, at paras. 13 and 18-21; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paras. 17, 21, 27 and 36; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, at paras. 2 and 21; *Canada (Deputy Minister of National Revenue) v. Mattel Canada Inc.*, 2001 SCC 36, [2001] 2 S.C.R. 100, at para. 27).

[39] It is true that the Tribunal is similar to a court both in the questions it must decide and in the adversarial nature of the proceedings before it. However, these similarities do not change its nature. It is a specialized administrative tribunal. As in the reasons of Dalphond J.A. in *Gallardo* and Gagnon J.A. in the instant case, the Court of Appeal has characterized the Tribunal as such in several other cases (*Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 1654, at para. 60; *For-Net Montréal inc. v. Chergui*, 2014 QCCA 1508, at para. 69; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, [2013] R.J.Q. 1593, at para. 25, note 17; *Imperial Tobacco Canada Ltd. v. Létourneau*, 2013 QCCA 1139, at para. 23, note 4; *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. Fontaine*, 2005 QCCA 775, [2005] R.J.Q. 2203, at para. 35; *Québec (Procureure générale) v. Tribunal des droits de*

[37] Dans *Gallardo*, le juge Dalphond revoit les caractéristiques qui font du Tribunal un tribunal administratif spécialisé plutôt que judiciaire (par. 36-46). Se basant sur la jurisprudence de notre Cour, il précise que, dans ce cas, les principes du droit administratif s’appliquent « tant au contrôle judiciaire par voie de révision judiciaire par une cour supérieure que par appel devant une cour de justice à compétence élargie » (par. 47).

[38] J’estime que le juge Dalphond a raison : cette approche doit prévaloir. Lorsqu’une cour de justice contrôle la décision d’un tribunal administratif spécialisé, la norme d’intervention doit être déterminée en fonction des principes du droit administratif. C’est le cas lorsque le contrôle s’exerce par suite d’une demande de révision judiciaire, mais aussi lorsqu’il procède par voie d’appel prévu par une loi (*Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Proprio Direct inc.*, 2008 CSC 32, [2008] 2 R.C.S. 195, par. 13 et 18-21; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, par. 17, 21, 27 et 36; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247, par. 2 et 21; *Canada (Sous-ministre du Revenu national) c. Mattel Canada Inc.*, 2001 CSC 36, [2001] 2 R.C.S. 100, par. 27).

[39] Il est vrai que le Tribunal s’apparente à une cour de justice, tant par les questions qu’il est appelé à trancher que par le caractère contradictoire des débats qui se soulèvent devant lui. Toutefois, ces similarités ne changent pas sa nature. Il demeure un tribunal administratif spécialisé. Tout comme elle l’a fait sous la plume du juge Dalphond dans *Gallardo* et du juge Gagnon en l’espèce, la Cour d’appel l’a qualifié ainsi dans plusieurs affaires (*Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 1654, par. 60; *For-Net Montréal inc. c. Chergui*, 2014 QCCA 1508, par. 69; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, [2013] R.J.Q. 1593, par. 25, note 17; *Imperial Tobacco Canada Ltd. c. Létourneau*, 2013 QCCA 1139, par. 23, note 4; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, [2005] R.J.Q. 2203, par. 35; *Québec (Procureure générale) c. Tribunal*

la personne, [2002] R.J.Q. 628 (C.A.), at para. 67). There are a number of factors that support this characterization.

[40] First of all, the Tribunal is not a court to which the *Courts of Justice Act*, CQLR, c. T-16, applies. It is a body created under the *Quebec Charter* whose expertise relates mainly to cases involving discrimination (ss. 71, 111 and 111.1 of the *Quebec Charter*). Its jurisdiction in this regard is based on the mechanism for receiving and processing complaints that is provided for in the *Quebec Charter* and implemented by the Commission. For such complaints, the Tribunal is intended to be an extension, as an adjudicative body, of the Commission's preliminary investigation mechanism (*Gallardo*, at para. 39). Some of its members are appointed from among the judges of the Court of Québec having experience, expertise and an interest in human rights (s. 101). The others are assessors, who have experience, expertise and an interest in the same area and who assist those judges (ss. 62, 101 and 104). The members are appointed for five-year terms, which are renewable (s. 101).

[41] The Tribunal's procedure also reflects its nature. The rules governing the Tribunal are set out in ss. 110, 113 and 114 to 124 of the *Quebec Charter*. They provide *inter alia*, that the Tribunal is not strictly bound by the usual rules of the *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25 ("C.C.P."). The powers conferred on the Tribunal give it the flexibility it needs to carry out its mandate. The process is meant to be quick and efficient in order to improve access to justice (*Gallardo*, at paras. 42-43; *For-Net*, at paras. 36-37).

[42] Finally, the *Quebec Charter* protects the Tribunal's jurisdiction by means not only of a privative clause (s. 109 para. 1), but also of a supporting clause (s. 109 para. 2).

[43] Contrary to what the first of the Court of Appeal's approaches suggests, the existence of a right to appeal with leave does not mean that the Tribunal's specialized administrative nature can be disregarded. Nor is the fact that the Tribunal does not have exclusive jurisdiction in discrimination cases

des droits de la personne, [2002] R.J.Q. 628 (C.A.), par. 67). Plusieurs indices appuient cette qualification.

[40] D'abord, le Tribunal n'est pas un tribunal judiciaire visé par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16. Il constitue un organisme créé par la *Charte québécoise* dont l'expertise porte principalement sur les affaires de discrimination (art. 71, 111 et 111.1 de la *Charte québécoise*). Sa compétence à cet égard est tributaire du mécanisme de réception et de traitement des plaintes instauré par la *Charte québécoise* et mis en œuvre par la Commission. À l'égard de ces plaintes, il se veut la continuité, comme organe juridictionnel, du mécanisme d'enquête préliminaire de la Commission (*Gallardo*, par. 39). Certains de ses membres sont nommés parmi les juges de la Cour du Québec ayant une expérience, une expertise et un intérêt pour les droits de la personne (art. 101). Les autres sont des assesseurs qui possèdent une expérience, une expertise et un intérêt dans le même domaine et qui assistent ces juges (art. 62, 101 et 104). Les membres sont nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable (art. 101).

[41] Ensuite, la procédure du Tribunal reflète également sa nature. Les règles qui le régissent se trouvent aux art. 110, 113 et 114 à 124 de la *Charte québécoise*. Elles précisent notamment que le Tribunal n'est pas strictement lié par les règles habituelles du *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25 (« C.p.c. »). Les pouvoirs accordés au Tribunal lui confèrent la flexibilité requise pour remplir son mandat. Le processus se veut rapide et efficace, afin d'améliorer l'accès à la justice (*Gallardo*, par. 42-43; *For-Net*, par. 36-37).

[42] Enfin, la *Charte québécoise* protège la compétence du Tribunal à l'aide non seulement d'une clause privative (art. 109 al. 1), mais aussi d'une clause de renfort (art. 109 al. 2).

[43] Contrairement à ce que suggère la première approche de la Cour d'appel, l'existence d'un droit d'appel sur permission ne permet pas de faire abstraction de la nature administrative spécialisée du Tribunal. Le fait que le Tribunal n'ait pas compétence exclusive en matière de discrimination et

and that a complainant can also turn to the ordinary courts determinative. Although the scope of a right to appeal and the absence of exclusive jurisdiction may sometimes affect the deference to be shown to decisions of a specialized administrative tribunal, this does not justify replacing the standards of review applicable to judicial review with the appellate standards (*Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at paras. 35-39; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paras. 23-24; *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283, at paras. 14-15; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471 (“*Mowat*”), at para. 23).

[44] There is nothing novel about applying judicial review standards to a specialized administrative tribunal like the Tribunal. As this Court stated in *Mowat* (at para. 19), this is true with respect to many bodies that are required to rule on human rights complaints.

(2) Standards of Review Applicable in the Instant Case

[45] This being said, the choice of the applicable standard depends primarily on the nature of the questions that have been raised, which is why it is important to identify those questions correctly (*Mowat*, at para. 16; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 4). For the purposes of this appeal, it will suffice to mention the following in this regard.

[46] Deference is in order where the Tribunal acts within its specialized area of expertise, interprets the *Quebec Charter* and applies that charter’s provisions to the facts to determine whether a complainant has been discriminated against (*Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, 2013 SCC 11, [2013] 1 S.C.R. 467, at paras. 166-68; *Mowat*, at para. 24). In *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011

qu’un plaignant puisse aussi faire appel aux tribunaux de droit commun n’est pas non plus déterminant. Si l’étendue d’un droit d’appel et l’absence de compétence exclusive peuvent parfois influencer sur la déférence applicable envers certaines décisions d’un tribunal administratif spécialisé, cela ne justifie pas pour autant d’écarter les normes de contrôle propres à la révision judiciaire pour y préférer celles de l’appel (*Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, par. 35-39; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 23-24; *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283, par. 14-15; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 (« *Mowat* »), par. 23).

[44] L’assujettissement d’un tribunal administratif spécialisé comme le Tribunal aux normes de contrôle de la révision judiciaire n’a rien d’inédit. Comme notre Cour l’indique dans *Mowat* (par. 19), c’est le cas de nombreux organismes appelés à statuer en matière de droits de la personne.

(2) Les normes d’intervention applicables en l’espèce

[45] Cela dit, le choix de la norme applicable dépend principalement de la nature des questions soulevées, d’où l’importance de bien identifier ces questions (*Mowat*, par. 16; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 4). Pour les besoins du pourvoi, il suffit de rappeler ce qui suit à ce sujet.

[46] Lorsque le Tribunal agit à l’intérieur de son champ d’expertise et qu’il interprète la *Charte québécoise* et applique ses dispositions aux faits pour décider de l’existence de discrimination, la déférence s’impose (*Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467, par. 166-168; *Mowat*, par. 24). Dans *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S.

SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 30, 34 and 39, the Court noted that, on judicial review of a decision of a specialized administrative tribunal interpreting and applying its enabling statute, it should be presumed that the standard of review is reasonableness (*Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 55; *Canadian Artists' Representation v. National Gallery of Canada*, 2014 SCC 42, [2014] 2 S.C.R. 197 (“NGC”), at para. 13; *Khosa*, at para. 25; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at paras. 26 and 28; *Dunsmuir*, at para. 54). In such situations, deference should normally be shown, although this presumption can sometimes be rebutted. One case in which it can be rebutted is where a contextual analysis reveals that the legislature clearly intended not to protect the tribunal’s jurisdiction in relation to certain matters; the existence of concurrent and non-exclusive jurisdiction on a given point of law is an important factor in this regard (*Tervita*, at paras. 35-36 and 38-39; *McLean*, at para. 22; *Rogers*, at para. 15).

[47] Another such case is where general questions of law are raised that are of importance to the legal system and fall outside the specialized administrative tribunal’s area of expertise (*Dunsmuir*, at paras. 55 and 60). Moldaver J. noted the following on this point in *McLean* (at para. 27):

The logic underlying the “general question” exception is simple. As Bastarache and LeBel JJ. explained in *Dunsmuir*, “[b]ecause of their impact on the administration of justice as a whole, such questions require uniform and consistent answers” (para. 60). Or, as LeBel and Cromwell JJ. put it in *Mowat*, correctness review for such questions “safeguard[s] a basic consistency in the fundamental legal order of our country” (para. 22).

[48] As LeBel and Cromwell JJ. pointed out in *Mowat* (at para. 23), however, it is important to resist the temptation to apply the correctness standard to all questions of law of general interest that are brought before the Tribunal:

654, par. 30, 34 et 39, la Cour rappelle que, lors du contrôle judiciaire de la décision d’un tribunal administratif spécialisé qui interprète et applique sa loi constitutive, il y a lieu de présumer que la norme de contrôle est la décision raisonnable (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 55; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197 (« MBA »), par. 13; *Khosa*, par. 25; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26 et 28; *Dunsmuir*, par. 54). Dans ces situations, la déférence est normalement requise, quoique cette présomption puisse parfois être repoussée. Ce peut être le cas lorsqu’une analyse contextuelle révèle une intention claire du législateur de ne pas protéger la compétence du tribunal à l’égard de certaines questions; l’existence d’une compétence concurrente et non exclusive sur un même point de droit est un facteur important à considérer à cette fin (*Tervita*, par. 35-36 et 38-39; *McLean*, par. 22; *Rogers*, par. 15).

[47] C’est aussi le cas lorsque se soulève une question de droit générale d’importance pour le système juridique et étrangère au domaine d’expertise du tribunal administratif spécialisé (*Dunsmuir*, par. 55 et 60). Dans *McLean*, le juge Moldaver note ceci sur ce sujet (par. 27) :

Le raisonnement qui sous-tend l’exception prévue à l’égard de la « question de droit générale » est simple. Comme l’expliquent les juges Bastarache et LeBel dans *Dunsmuir*, « [p]areille question doit être tranchée de manière uniforme et cohérente étant donné ses répercussions sur l’administration de la justice dans son ensemble » (par. 60). Autrement dit, comme le précisent les juges LeBel et Cromwell dans *Mowat*, cette question est assujettie à la norme de la décision correcte « dans un souci de cohérence de l’ordre juridique fondamental du pays » (par. 22).

[48] Selon ce que soulignent les juges LeBel et Cromwell dans *Mowat* (par. 23), il est par contre important de résister à la tentation d’appliquer la norme de la décision correcte à toutes les questions de droit d’intérêt général que le Tribunal est appelé à trancher :

There is no doubt that the human rights tribunals are often called upon to address issues of very broad import. But, the same questions may arise before other adjudicative bodies, particularly the courts. In respect of some of these questions, the application of the *Dunsmuir* standard of review analysis could well lead to the application of the standard of correctness. But, not all questions of general law entrusted to the Tribunal rise to the level of issues of central importance to the legal system or fall outside the adjudicator's specialized area of expertise.

[49] In the instant case, an important question concerns the scope of the state's duty of religious neutrality that flows from the freedom of conscience and religion protected by the *Quebec Charter*. The Tribunal and the Court of Appeal each dealt with this question of law, but they disagreed on how it should be answered. Whereas the Tribunal found that the state has an [TRANSLATION] "obligation to maintain neutrality" (paras. 209-11), the Court of Appeal preferred the more nuanced concept of [TRANSLATION] "benevolent neutrality" (paras. 76-79). Although I agree with the Tribunal on this point, I am of the opinion that, in this case, the Court of Appeal properly applied the correctness standard on this question.

[50] However, it was not open to the Court of Appeal to apply that standard to the entire appeal and to disregard those of the Tribunal's determinations that require deference and are therefore subject to the reasonableness standard. For example, the question whether the prayer was religious in nature, the extent to which the prayer interfered with the complainant's freedom and the determination of whether it was discriminatory fall squarely within the Tribunal's area of expertise. The same is true of the qualification of the experts and the assessment of the probative value of their testimony, which concerned the assessment of the evidence that had been submitted (*NGC*, at para. 30; *Mission Institution v. Khela*, 2014 SCC 24, [2014] 1 S.C.R. 502, at para. 74; *Khosa*, at paras. 59 and 65-67). The Tribunal is entitled to deference on such matters. The only requirement is that its reasoning be transparent and intelligible. Its decision must be considered reasonable if its conclusions fall within

Nul doute qu'un tribunal des droits de la personne est souvent appelé à se prononcer sur des questions de très large portée. Or, les mêmes questions peuvent être soulevées devant d'autres organismes juridictionnels, en particulier des cours de justice. À l'issue de l'analyse relative à la norme de contrôle proposée dans l'arrêt *Dunsmuir*, la norme applicable aux décisions sur certaines de ces questions pourrait bien être celle de la décision correcte. Mais les questions de droit générales que le Tribunal est appelé à trancher n'équivalent pas toutes à des questions d'une importance capitale pour le système juridique et elles ne sont pas toutes étrangères au domaine d'expertise de l'organisme décisionnel.

[49] Dans le présent cas, une question importante du litige concerne les contours de la neutralité religieuse de l'État qui découle de la liberté de conscience et de religion que protège la *Charte québécoise*. Le Tribunal et la Cour d'appel traitent chacun de cette question de droit, mais divergent d'opinion sur la réponse à donner. Là où le Tribunal voit une « obligation de neutralité » de l'État (par. 209-211), la Cour d'appel préfère une notion plus nuancée de « neutralité bienveillante » (par. 76-79). Bien que je partage l'opinion du Tribunal sur ce point, je considère que, en l'espèce, la Cour d'appel a eu raison d'appliquer la norme de la décision correcte à cette question.

[50] Toutefois, la Cour d'appel ne pouvait pour autant appliquer cette norme à l'ensemble du pourvoi et faire abstraction des conclusions du Tribunal qui commandaient la déférence et, partant, l'application de la norme de la décision raisonnable. Par exemple, l'évaluation du caractère religieux de la prière, la portée des atteintes causées par celle-ci au plaignant et la détermination du caractère discriminatoire de cette prière sont au cœur de l'expertise du Tribunal. Il en est de même de la qualification des experts et de l'appréciation de la valeur probante de leurs témoignages, questions qui participent de l'évaluation de la preuve présentée (*MBA*, par. 30; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, par. 74; *Khosa*, par. 59 et 65-67). Le Tribunal a droit à la déférence sur ces questions. Il suffit que son raisonnement soit transparent et intelligible. Sa décision doit être considérée comme raisonnable si ses conclusions appartiennent aux « issues possibles acceptables pouvant se

a “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (*Dunsmuir*, at para. 47).

[51] In her concurring reasons, Abella J. disagrees with this approach to the applicable standards of review in the instant case. In my opinion, in the context of this appeal, this Court’s decisions, more specifically *Dunsmuir*, *Mowat* and *Rogers*, to which I have referred, support a separate application of the standard of correctness to the question of law concerning the scope of the state’s duty of neutrality that flows from freedom of conscience and religion. I find that the importance of this question to the legal system, its broad and general scope and the need to decide it in a uniform and consistent manner are undeniable. Moreover, the jurisdiction the legislature conferred on the Tribunal in this regard in the *Quebec Charter* was intended to be non-exclusive; the Tribunal’s jurisdiction is exercised concurrently with that of the ordinary courts. I am therefore of the view that the presumption of deference has been rebutted for this question. This Court confirmed in a recent case (*Tervita*, at paras. 24 and 34-40) that the applicable standards on judicial review of the conclusions of a specialized administrative tribunal can sometimes vary depending on whether the questions being analyzed are of law, of fact, or of mixed fact and law.

[52] Having made these clarifications concerning the applicable standards, I will deal briefly with the religious symbols before turning to the main question in the appeal.

B. *The Religious Symbols*

[53] The Court of Appeal found that, because the Commission had not conducted an investigation into the question of the religious symbols, namely the Sacred Heart statue in Chicoutimi and the crucifix in La Baie, it was not open to the Tribunal to consider it. I agree.

[54] The Tribunal was created under ss. 100 et seq. of the *Quebec Charter*. In discrimination cases, its jurisdiction is dependent on the work done beforehand by the Commission (ss. 111 and 80 to 82).

justifier au regard des faits et du droit » (*Dunsmuir*, par. 47).

[51] Dans ses motifs concordants, la juge Abella se dit en désaccord avec ce traitement des normes de contrôle applicables en l’espèce. Pour ma part, dans le contexte de ce pourvoi, j’estime que la jurisprudence de notre Cour, au premier chef les arrêts *Dunsmuir*, *Mowat* et *Rogers* auxquels je renvoie, justifie d’assujettir à la norme distincte de la décision correcte la question de droit relative aux contours de l’obligation de neutralité de l’État qui découle de la liberté de conscience et de religion. L’importance de cette question pour le système juridique, sa portée large et générale et le souci de la trancher de manière uniforme et cohérente me semblent ici indéniables. Dans la *Charte québécoise*, le législateur a du reste conféré au Tribunal une compétence qu’il a voulue non exclusive sur le sujet; le Tribunal l’exerce d’ailleurs de façon concurrente avec les tribunaux de droit commun. Je considère que la présomption de déférence est donc repoussée au regard de cette question. Dans un arrêt récent (*Tervita*, par. 24 et 34-40), notre Cour confirme que les conclusions d’un tribunal administratif spécialisé peuvent parfois faire l’objet d’une révision judiciaire selon une norme qui varie en fonction des questions de droit, de fait ou mixtes de fait et de droit analysées.

[52] Ayant apporté ces clarifications sur les normes applicables, je traite brièvement des symboles religieux avant de passer à la question principale du pourvoi.

B. *Les symboles religieux*

[53] La Cour d’appel a conclu que, en l’absence d’enquête de la Commission sur le sujet, le Tribunal ne pouvait se prononcer sur la question des signes religieux que représentent la statue du Sacré-Cœur de Chicoutimi et le crucifix de La Baie. Je suis d’accord.

[54] Le Tribunal est créé en vertu des art. 100 et suiv. de la *Charte québécoise*. En matière de discrimination, sa compétence est tributaire du travail accompli au préalable par la Commission (art. 111

The *Quebec Charter* provides for a comprehensive mechanism by virtue of which the Commission is responsible for receiving, processing and screening the complaints submitted to it (ss. 74 et seq.).

[55] People who believe they have been discriminated against can either file a complaint with the Commission or bring an action directly in a court of law. Those who choose to file a complaint with the Commission commit themselves to an administrative process whose various stages reflect the screening role conferred on the Commission. At the stage of receipt of a complaint, the Commission may refuse to act on one of the grounds set out in s. 77, where, for example, it considers the complaint to be frivolous, vexatious or made in bad faith. If there are no grounds for refusing to act at that stage, the Commission begins investigating and tries to collect any relevant evidence (s. 78). Upon completing this investigation, the Commission may cease to act if it believes that the evidence it has collected is insufficient. Where it refuses or ceases to act in such a case, the complainant may not then submit his or her own application to the Tribunal to pursue a remedy, but must instead turn to the Superior Court or the Court of Québec.

[56] If, on the other hand, the Commission considers the evidence sufficient, it may decide to submit an application to the Tribunal to pursue a remedy (ss. 78 and 80). However, it is not required to do so. Even if it considers the complaint justified, s. 84 gives it the discretion not to submit such an application, in which case the complainant may, on an exceptional basis and at his or her own expense, submit an application to the Tribunal to pursue the remedy that could have been pursued by the Commission. For this purpose, the complainant is substituted by operation of law for the Commission (s. 84 para. 2).

[57] LeBel J.A., as he then was, described this mechanism in detail in *Ménard v. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108. It has two important characteristics for our purposes. First, in discrimination cases, not every person who believes that his or her fundamental rights have been violated may apply to the Tribunal. As a general rule, aside from a case

et 80 à 82). La *Charte québécoise* établit un mécanisme complet en vertu duquel la Commission se charge de la réception, du traitement et du filtrage des plaintes qui lui sont soumises (art. 74 et suiv.).

[55] La personne qui se croit victime de discrimination peut soit déposer une plainte devant la Commission soit intenter un recours directement devant les tribunaux de droit commun. Si elle choisit de s'adresser à la Commission, elle s'engage dans un processus administratif dont les différentes étapes témoignent du rôle de filtrage des plaintes confié à cette dernière. À l'étape de la réception, la Commission peut refuser d'agir pour l'un des motifs énumérés à l'art. 77. C'est le cas, par exemple, lorsqu'elle juge la plainte frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi. S'il n'y a pas lieu de refuser d'agir à cette étape, la Commission entreprend une enquête et tente de recueillir les éléments de preuve pertinents (art. 78). Au terme de cette enquête, la Commission peut cesser d'agir si elle juge la preuve recueillie insuffisante. Dans ces cas où elle refuse ou cesse d'agir, le plaignant ne peut intenter lui-même un recours devant le Tribunal, mais doit plutôt se diriger vers la Cour supérieure ou la Cour du Québec.

[56] Par contre, si elle juge la preuve suffisante, la Commission peut décider d'intenter elle-même un recours devant le Tribunal (art. 78 et 80). Elle n'y est cependant pas tenue. Même lorsqu'elle juge la plainte fondée, l'art. 84 lui accorde la discrétion de ne pas intenter de recours. Dans cette éventualité, le plaignant peut exceptionnellement saisir lui-même à ses frais le Tribunal et exercer le recours qu'aurait pu exercer la Commission. À cette fin, le plaignant est alors substitué de plein droit à la Commission (art. 84 al. 2).

[57] Le juge LeBel, alors à la Cour d'appel, décrit ce mécanisme en détail dans l'arrêt *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108. J'en retiens deux caractéristiques d'importance. Premièrement, en matière de discrimination, n'a pas accès au Tribunal quiconque se croit lésé dans ses droits fondamentaux. Règle générale, sauf la substitution prévue à l'art. 84

of substitution under s. 84 para. 2, only the Commission is authorized to submit an application to the Tribunal (ss. 80 to 82). Second, where a complainant has a right to submit his or her own application to the Tribunal, the scope of the remedy is limited by the work done beforehand by the Commission. The Tribunal's jurisdiction is circumscribed by that work. In a discrimination case, the application to the Tribunal is intended to be an extension of the investigation conducted by the Commission in response to a complaint.

[58] In his complaint, Mr. Simoneau requested both that the recitation of the prayer be stopped and that all religious symbols be removed from council chambers. However, the Commission decided to limit its investigation to the question whether the prayer was discriminatory in nature under ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*. In its statement of facts, the Commission clearly indicated that it would not be investigating the religious symbols.

[59] Nevertheless, although the Tribunal acknowledged (at para. 18) that the principles established in *Ménard* did not allow it to consider the question of the religious symbols, it noted that the Commission had, contrary to s. 77 of the *Quebec Charter*, failed to state the reasons for its decision not to investigate that aspect of the complaint. The Tribunal concluded from this that the Commission had not properly “refused to act” with respect to the symbols within the meaning of that provision. It referred to the imperatives of access to justice and proportionality to justify its decision to consider the question (para. 22), even though nothing in its enabling statute authorized it to rely on those imperatives to extend its jurisdiction.

[60] The Commission limited its investigation to determining whether the prayer was discriminatory in nature. That being the case, the Tribunal could not extend its jurisdiction to questions related to the discriminatory nature of the religious symbols under s. 11 or to the other questions raised by the appellants before the Tribunal, such as interference with the right to the safeguard of one's dignity or the right to information that are guaranteed by, respectively, s. 4 and s. 44. To conclude otherwise would

al. 2, seule la Commission est autorisée à saisir le Tribunal d'une affaire (art. 80 à 82). Deuxièmement, lorsqu'un plaignant est autorisé à se présenter lui-même devant le Tribunal, la portée de son recours est limitée par le travail effectué jusque-là par la Commission. La compétence du Tribunal est circonscrite par ce travail préalable. Dans les affaires de discrimination, le recours devant le Tribunal se veut le prolongement de l'enquête menée par la Commission à la suite du dépôt d'une plainte.

[58] Dans sa plainte, M. Simoneau réclamait à la fois la cessation de la prière et le retrait de tout symbole religieux des salles de délibérations. La Commission a toutefois décidé de limiter son enquête au seul caractère discriminatoire de la prière au regard des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. Dans son exposé factuel, elle indique clairement son refus de faire enquête sur les symboles religieux.

[59] Malgré cela, dans sa décision (par. 18), le Tribunal reconnaît, d'un côté, que les principes établis dans l'arrêt *Ménard* ne lui permettent pas de se saisir de la question des symboles. De l'autre, il souligne que, contrairement à ce qu'exige l'art. 77 de la *Charte québécoise*, la Commission a omis de motiver sa décision de ne pas enquêter sur cet aspect de la plainte. Il en conclut que la Commission n'a pas dûment « refusé d'agir » à l'égard des symboles au sens de cette disposition. Il fait appel aux impératifs d'accès à la justice et de proportionnalité pour justifier sa décision de se saisir de la question (par. 22), alors que rien dans sa loi habilitante ne lui permet de les invoquer pour élargir sa compétence.

[60] La Commission a fait porter son enquête uniquement sur le caractère discriminatoire de la prière. Cela étant, le Tribunal ne pouvait étendre sa compétence aux questions touchant le caractère discriminatoire des symboles religieux visés à l'art. 11, pas plus qu'aux autres questions soulevées par les appelants devant le Tribunal, telle l'atteinte au droit à la sauvegarde de la dignité et au droit à l'information que garantissent respectivement les art. 4 et 44. Conclure autrement réduirait indûment la

be to unduly curtail the Commission's function of managing and screening complaints (*Ménard*, at p. 2120). The Tribunal's jurisdiction in discrimination cases is dependent on the Commission's having first conducted an investigation. There was quite simply no such investigation into the religious symbols contested by Mr. Simoneau.

[61] Although the majority of the Court of Appeal expressed the opinion that it had not been open to the Tribunal to rule on the religious symbols, they nonetheless considered it necessary to speak to the question themselves in light of the insistence of certain parties (para. 116). In my opinion, they erred in doing so. I agree with Hilton J.A. on this point. It was not open to the majority, after noting that the Tribunal had lacked jurisdiction, to turn around and assume jurisdiction for the Court of Appeal on the same question. There is a contradiction here that is difficult to justify. In his concurring reasons, Hilton J.A. rightly observed that it was not necessary to rule on this point to decide the appeal. As he stated, the appellants still had the right, if need be, to bring an action in the Superior Court or the Court of Québec in order to obtain the remedies that fell outside the Tribunal's jurisdiction.

[62] However, it is important to draw a distinction between the Tribunal's jurisdiction on the one hand and, on the other, its authority to hear and consider the evidence in examining the question that was properly before it. Because the Tribunal had jurisdiction to determine whether the prayer was discriminatory, it could admit "any evidence useful and relevant" to that determination (s. 123 of the *Quebec Charter*). The Tribunal did not have to limit itself to the evidence collected by the Commission in its investigation. It could also consider the evidence showing the context in which the prayer was recited. The actions of the mayor and the municipal councillors, as well as the presence of religious symbols in two council chambers, formed part of that context. This evidence was relevant to the determination of whether the prayer was religious or discriminatory. I will come back to this in my analysis of the main question in the appeal, to which I will now turn.

fonction de gestion et de filtrage des plaintes de la Commission (*Ménard*, p. 2120). En matière de discrimination, la compétence du Tribunal est tributaire de l'existence d'une enquête préalable menée par la Commission. Sur les symboles religieux contestés par M. Simoneau, il n'y en a tout simplement pas eu.

[61] Tout en exprimant l'opinion que le Tribunal ne pouvait s'en saisir, la majorité de la Cour d'appel a néanmoins jugé nécessaire, vu l'insistance de certains, de se prononcer elle-même sur cette question (par. 116). À mon avis, elle a fait erreur en agissant de la sorte. Je partage l'opinion du juge Hilton sur ce point. Ayant noté l'absence de compétence du Tribunal, la majorité ne pouvait, en même temps, s'arroger en appel la compétence d'en traiter. Il y a là une contradiction difficile à justifier. Dans ses motifs concordants, le juge Hilton souligne avec raison qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur ce sujet pour trancher le pourvoi. Comme il l'indique, le cas échéant, les appelants conservent le droit d'intenter un recours en Cour supérieure ou en Cour du Québec pour obtenir les réparations qui échappent à la compétence du Tribunal à ce chapitre.

[62] Il importe par contre de distinguer entre, d'une part, la compétence du Tribunal et, d'autre part, son pouvoir d'entendre et de considérer la preuve dans l'examen de la question dont il est proprement saisi. Puisque le Tribunal avait compétence pour décider du caractère discriminatoire de la prière, il pouvait recevoir « toute preuve utile et pertinente » à ce sujet (art. 123 de la *Charte québécoise*). Le Tribunal n'était pas tenu de se limiter aux éléments recueillis par la Commission au cours de son enquête. Il pouvait aussi tenir compte de la preuve témoignant du contexte entourant la récitation de la prière. Le comportement du maire et des conseillers municipaux, ainsi que la présence des symboles religieux dans deux salles de délibération du conseil, en font partie. Il s'agit d'une preuve pertinente sur le caractère religieux ou discriminatoire de la prière. J'y reviendrai dans mon analyse de la question principale du pourvoi que j'aborde maintenant.

C. *The Prayer*

[63] The prayer recited at the municipal council's public meetings is at the heart of the dispute between the parties. The recitation of the prayer is regulated by a legislative measure, namely the By-law. The appellants argue that, in view of their religious nature, the practice and the By-law interfere in a discriminatory manner with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion, contrary to ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*. The discrimination is allegedly based on his religious views, that is, on his atheism. In the appellant's opinion, there is in this case proof of discrimination, that is, (1) a distinction, exclusion or preference flowing from that practice and that By-law that (2) is based on a ground listed in s. 10 and (3) has the effect of nullifying or impairing Mr. Simoneau's right to the full and equal exercise of his human rights and freedoms (*Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, 2000 SCC 27, [2000] 1 S.C.R. 665 ("Boisbriand"), at para. 84; *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*, [1994] 2 S.C.R. 525, at p. 538; *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90, at p. 98). The respondents counter that the authority for the recitation of a prayer such as this at council meetings and for regulating it by means of a by-law lies in the right of the City's officials to freedom of conscience and religion, and that Mr. Simoneau's right is therefore not impaired.

[64] In my opinion, the appellants' position must prevail. Sponsorship of one religious tradition by the state in breach of its duty of neutrality amounts to discrimination against all other such traditions (*S.L. v. Commission scolaire des Chênes*, 2012 SCC 7, [2012] 1 S.C.R. 235, at para. 17). If the state favours one religion at the expense of others, it imports a disparate impact that is destructive of the religious freedom of the collectivity (*R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 337). In a case such as this, the practice of reciting the prayer and the By-law that regulates it result in the exclusion of Mr. Simoneau on the basis of a listed ground, namely religion. That exclusion impairs his right to full and equal exercise of his freedom of conscience and religion. The discrimination of which he complains

C. *La prière*

[63] La prière récitée aux séances publiques du conseil municipal constitue le cœur du débat qui oppose les parties. Une mesure législative, soit le Règlement, encadre la récitation de cette prière. Les appelants plaident que cette pratique et ce Règlement, vu leur caractère religieux, attentent de façon discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau, en violation des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. Cette discrimination serait fondée sur ses positions religieuses, c'est-à-dire son athéisme. Il y aurait en l'espèce une preuve de discrimination, soit (1) une distinction, exclusion ou préférence résultant de cette pratique et de ce Règlement; qui (2) serait fondée sur un motif énuméré à l'art. 10; et qui (3) aurait pour effet de détruire ou de compromettre le droit à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne (*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, 2000 CSC 27, [2000] 1 R.C.S. 665 (« Boisbriand »), par. 84; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525, p. 538; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90, p. 98). Les intimés rétorquent que la liberté de conscience et de religion des représentants de la Ville permet la récitation d'une prière de cette nature lors des séances du conseil et son encadrement au moyen d'un règlement, si bien que l'atteinte au droit de M. Simoneau est inexistante.

[64] À mon avis, la position des appelants doit prévaloir. Le parrainage par l'État d'une tradition religieuse, en violation de son devoir de neutralité, constitue de la discrimination à l'endroit de toutes les autres (*S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, 2012 CSC 7, [2012] 1 R.C.S. 235, par. 17). Si l'État favorise une religion au détriment des autres, il crée en effet une inégalité destructrice de la liberté de religion dans la société (*R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 337). Dans un cas comme celui-ci, la pratique qui consiste à réciter la prière et le Règlement qui l'encadre entraînent l'exclusion de M. Simoneau sur la base d'un motif énuméré, soit la religion. Cette exclusion compromet son droit à l'exercice, en pleine égalité, de sa liberté de conscience et de religion. La discrimination dont il se

relates directly to the determination of whether, on the one hand, the prayer is religious in nature and whether, on the other hand, the City is entitled to have it recited as it did. In my opinion, I must therefore begin the discussion by establishing the scope of the state's duty of neutrality in the context of freedom of conscience and religion. I will then consider the rules that make it possible to determine whether the state has breached its duty of neutrality in adopting a statute, regulations or a practice. Finally, I will apply these rules to the facts in evidence before the Tribunal.

(1) Neutrality of the State As Regards Freedom of Conscience and Religion

[65] Section 3 of the *Quebec Charter* protects the freedom of conscience and religion of every person:

3. Every person is the possessor of the fundamental freedoms, including freedom of conscience, freedom of religion, freedom of opinion, freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association.

[66] Section 10 supplements s. 3 and prohibits discrimination based on various grounds, including religion:

10. Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on . . . religion

Discrimination exists where such a distinction, exclusion or preference has the effect of nullifying or impairing such right.

[67] Section 2(a) of the *Canadian Charter* is the constitutional counterpart of s. 3:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

(a) freedom of conscience and religion;

[68] Because of the similarity between s. 3 of the *Quebec Charter* and s. 2 of the *Canadian Charter*, it is well established that s. 3 should be interpreted in light of the principles that have been developed in relation to the application of the *Canadian Charter* (*Boisbriand*, at para. 42). In *Big M*, the Court

plaint est directement tributaire, d'une part, du caractère religieux de la prière, et d'autre part, du droit de la Ville de la réciter comme elle le fait. J'estime par conséquent qu'il y a lieu d'amorcer la discussion en dégagant en premier lieu les contours de l'obligation de neutralité de l'État en matière de liberté de conscience et de religion. Je traiterai ensuite des règles qui permettent de déterminer si l'État a manqué à son obligation de neutralité en adoptant une loi, un règlement ou une pratique. Je procéderai enfin à l'application de ces règles aux faits mis en preuve devant le Tribunal.

(1) La neutralité de l'État en matière de liberté de conscience et de religion

[65] L'article 3 de la *Charte québécoise* protège la liberté de conscience et de religion de chacun :

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

[66] L'article 10 complète l'art. 3 et interdit la discrimination basée sur différents motifs, entre autres la religion :

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur [. . .] la religion

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

[67] L'alinéa 2a) de la *Charte canadienne* est le pendant constitutionnel de l'art. 3 :

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;

[68] Vu la similitude entre l'art. 3 de la *Charte québécoise* et l'art. 2 de la *Charte canadienne*, il est acquis qu'il convient d'interpréter la première disposition à la lumière des principes dégagés de l'application de la *Charte canadienne* (*Boisbriand*, par. 42). Dans *Big M*, la Cour s'est penchée sur la

considered the freedom of conscience and religion guaranteed by the *Canadian Charter*, and Dickson J. defined this freedom as follows:

A truly free society is one which can accommodate a wide variety of beliefs, diversity of tastes and pursuits, customs and codes of conduct. A free society is one which aims at equality with respect to the enjoyment of fundamental freedoms and I say this without any reliance upon s. 15 of the *Charter*. Freedom must surely be founded in respect for the inherent dignity and the inviolable rights of the human person. The essence of the concept of freedom of religion is the right to entertain such religious beliefs as a person chooses, the right to declare religious beliefs openly and without fear of hindrance or reprisal, and the right to manifest religious belief by worship and practice or by teaching and dissemination. . . .

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.]

[69] This passage shows that freedom of conscience and religion protects the right to entertain beliefs, to declare them openly and to manifest them, while at the same time guaranteeing that no person can be compelled to adhere directly or indirectly to a particular religion or to act in a manner contrary to his or her beliefs (J. Woehrling, “L’obligation d’accommodement raisonnable et l’adaptation de la société à la diversité religieuse” (1998), 43 *McGill L.J.* 325, at p. 371; see also the comments of LeBel J. in *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine v. Lafontaine (Village)*, 2004 SCC 48, [2004] 2 S.C.R. 650, at para. 65, although dissenting, he was not contradicted by the majority on this point).

[70] These protections are not limited to religious beliefs. The freedom not to believe, to manifest one’s non-belief and to refuse to participate in religious observance is also protected:

notion de liberté de conscience et de religion garantie par la *Charte canadienne*. Le juge Dickson y a défini ainsi cette liberté :

Une société vraiment libre peut accepter une grande diversité de croyances, de goûts, de visées, de coutumes et de normes de conduite. Une société libre vise à assurer à tous l’égalité quant à la jouissance des libertés fondamentales et j’affirme cela sans m’appuyer sur l’art. 15 de la *Charte*. La liberté doit sûrement reposer sur le respect de la dignité et des droits inviolables de l’être humain. Le concept de la liberté de religion se définit essentiellement comme le droit de croire ce que l’on veut en matière religieuse, le droit de professer ouvertement des croyances religieuses sans crainte d’empêchement ou de représailles et le droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique et par le culte ou par leur enseignement et leur propagation. . . .

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 ». [Je souligne; p. 336-337.]

[69] Cet extrait montre que la liberté de conscience et de religion protège d’un côté le droit de croire, de professer ouvertement ses croyances et de les manifester. De l’autre, elle garantit que nul ne peut être contraint d’adhérer, directement ou indirectement, à une religion particulière ou d’agir de manière contraire à ses croyances (J. Woehrling, « L’obligation d’accommodement raisonnable et l’adaptation de la société à la diversité religieuse » (1998), 43 *R.D. McGill* 325, p. 371; voir aussi les propos du juge LeBel dans *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 65, bien que dissident il n’a pas été contredit par la majorité sur ce point).

[70] Ces protections ne se limitent pas aux seules croyances religieuses. Elles protègent aussi la liberté de ne pas croire, celle de manifester son incroyance et celle de refuser de se soumettre à l’observance religieuse :

Religious belief and practice are historically prototypical and, in many ways, paradigmatic of conscientiously-held beliefs and manifestations and are therefore protected by the *Charter*. Equally protected, and for the same reasons, are expressions and manifestations of religious non-belief and refusals to participate in religious practice. [Emphasis added.]

(*Big M*, at pp. 346-47)

In *S.L.*, at para. 32, Deschamps J. pointed out that freedom of religion includes the freedom to have no religious beliefs whatsoever. For the purposes of the protections afforded by the charters, the concepts of “belief” and “religion” encompass non-belief, atheism and agnosticism.

[71] Neither the *Quebec Charter* nor the *Canadian Charter* expressly imposes a duty of religious neutrality on the state. This duty results from an evolving interpretation of freedom of conscience and religion. I will reproduce the following comments made by LeBel J. in *Lafontaine* in which he described the evolution of the concept of religious neutrality (although he was dissenting, the majority did not contradict him on this point either):

The duty of neutrality appeared at the end of a long evolutionary process that is part of the history of many countries that now share Western democratic traditions. Canada’s history provides one example of this experience, which made it possible for the ties between church and state to be loosened, if not dissolved. There were, of course, periods when there was a close union of ecclesiastical and secular authorities in Canada. European settlers introduced to Canada a political theory according to which the social order was based on an intimate alliance of the state and a single church, which the state was expected to promote within its borders. Throughout the history of New France, the Catholic church enjoyed the status of sole state religion. After the Conquest and the Treaty of Paris, the Anglican church became the official state religion, although social realities prompted governments to give official recognition to the status and role of the Catholic church and various Protestant denominations. This sometimes official, sometimes tacit recognition, which reflected the make-up of and trends in the society of the period, often inspired legislative solutions and certain policy choices. Thus, at the time of Confederation in 1867, the concept of religious neutrality implied primarily respect for Christian denominations. One

Historiquement, la foi et la pratique religieuses sont, à bien des égards, des archétypes des croyances et manifestations dictées par la conscience et elles sont donc protégées par la *Charte*. La même protection s’applique, pour les mêmes motifs, aux expressions et manifestations d’incroyance et au refus d’observer les pratiques religieuses. [Je souligne.]

(*Big M*, p. 346-347)

Dans *S.L.*, par. 32, la juge Deschamps rappelle que la liberté de religion comprend celle de n’avoir aucune religion. En vertu des protections qu’offrent les chartes, les notions de « croyance » et de « religion » s’entendent tout autant de l’incroyance, de l’athéisme et de l’agnosticisme.

[71] Ni la *Charte québécoise* ni la *Charte canadienne* n’énoncent explicitement l’obligation de neutralité religieuse de l’État. Cette obligation résulte de l’interprétation évolutive de la liberté de conscience et de religion. Je reprends les propos suivants du juge LeBel dans *Lafontaine*, où il décrit l’évolution de cette notion de neutralité religieuse (bien que dissident, la majorité ne le contredit pas sur ce point non plus) :

Cette neutralité est apparue au terme d’une longue évolution historique, commune à beaucoup de pays partageant aujourd’hui les traditions démocratiques occidentales. L’histoire du Canada constitue un exemple de cette expérience historique qui a permis de distendre, sinon de dissoudre les liens entre l’État et les Églises. Le Canada, comme on le sait, a connu des périodes d’union étroite des pouvoirs ecclésiastiques et civils. Les colons européens introduisirent au Canada la théorie politique voulant que l’ordre social repose sur une alliance intime entre l’État et une Église particulière, que le premier devait encourager sur son territoire. Ainsi, au cours de l’histoire de la Nouvelle-France, l’Église catholique a joui du statut de seule religion d’État. Après la Conquête et le Traité de Paris, l’Église anglicane est devenue juridiquement l’Église d’État, bien que les réalités sociales aient amené les gouvernements à reconnaître officiellement le statut et le rôle de l’Église catholique et des diverses confessions protestantes. Cette reconnaissance tantôt officielle, tantôt tacite, qui correspondait à la composition et aux orientations de la société de l’époque, inspira souvent les solutions législatives et certains choix politiques. Ainsi, au moment de la Confédération, en 1867, le concept de neutralité religieuse impliquait principalement le respect des

illustration of this can be seen in the constitutional rules relating to educational rights originally found, *inter alia*, in s. 93 of the *Constitution Act, 1867*.

Since then, the appearance and growing influence of new philosophical, political and legal theories on the organization and bases of civil society have gradually led to a dissociation of the functions of church and state; Canada's demographic evolution has also had an impact on this process, as have the urbanization and industrialization of the country. Although it has not excluded religions and churches from the realm of public debate, this evolution has led us to consider the practice of religion and the choices it implies to relate more to individuals' private lives or to voluntary associations (M. H. Ogilvie, *Religious Institutions and the Law in Canada* (2nd ed. 2003), at pp. 27 and 56). These societal changes have tended to create a clear distinction between churches and public authorities, placing the state under a duty of neutrality. Our Court has recognized this aspect of freedom of religion in its decisions, although it has in so doing not disregarded the various sources of our country's historical heritage. The concept of neutrality allows churches and their members to play an important role in the public space where societal debates take place, while the state acts as an essentially neutral intermediary in relations between the various denominations and between those denominations and civil society. [Emphasis added; paras. 66-67.]

[72] As LeBel J. noted, the evolution of Canadian society has given rise to a concept of neutrality according to which the state must not interfere in religion and beliefs. The state must instead remain neutral in this regard. This neutrality requires that the state neither favour nor hinder any particular belief, and the same holds true for non-belief (*S.L.*, at para. 32). It requires that the state abstain from taking any position and thus avoid adhering to a particular belief.

[73] In "Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality*" (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497, at p. 507, Professor R. Moon points out that a religious belief is more than an opinion. It is the lens through which people perceive and explain the world in which they live. It defines the moral framework that guides their conduct. Religion is an integral part of each person's identity.

confessions chrétiennes. Les règles constitutionnelles que l'on retrouvait notamment, à l'origine, dans l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* au sujet des droits scolaires illustrent cette réalité.

Depuis ce temps, l'apparition et l'influence croissante de nouvelles conceptions philosophiques, politiques et juridiques sur l'organisation et les bases de la société civile ont graduellement dissocié les fonctions des Églises et de l'État, comme d'ailleurs l'impact de l'évolution démographique du Canada ainsi que de son urbanisation et de son industrialisation. Sans exclure les religions et les Églises de la sphère des débats publics, cette évolution nous a amenés à situer davantage la vie religieuse et les choix qu'elle implique dans le domaine de la vie privée des individus ou des associations volontaires (M. H. Ogilvie, *Religious Institutions and the Law in Canada* (2^e éd. 2003), p. 27 et 56). Ces changements sociaux tendent à créer une distinction nette entre les Églises et les autorités publiques, qui impose à celles-ci une obligation de neutralité. Sans faire abstraction des héritages historiques de notre pays, la jurisprudence de notre Cour reconnaît cet aspect de la liberté de religion. Cette conception de la neutralité laisse une place importante aux Églises et à leurs membres dans l'espace public où se déroulent les débats sociaux, mais voit dans l'État un acteur essentiellement neutre dans les rapports entre les diverses confessions et entre celles-ci et la société civile. [Je souligne; par. 66-67.]

[72] Comme l'indique le juge LeBel, l'évolution de la société canadienne a engendré une conception de la neutralité suivant laquelle l'État ne doit pas s'ingérer dans le domaine de la religion et des croyances. L'État doit plutôt demeurer neutre à cet égard. Cette neutralité exige qu'il ne favorise ni ne défavorise aucune croyance, pas plus du reste que l'incroyance (*S.L.*, par. 32). Elle requiert de l'État qu'il s'abstienne de prendre position et évite ainsi d'adhérer à une croyance particulière.

[73] Dans « Freedom of Religion Under the *Charter of Rights: The Limits of State Neutrality* » (2012), 45 *U.B.C. L. Rev.* 497, p. 507, le professeur R. Moon fait observer qu'une croyance religieuse est plus qu'une opinion. Elle est le prisme à travers lequel une personne perçoit et explique la réalité qui l'entoure. Elle définit le cadre moral qui guide sa conduite. La religion est partie intégrante de

When the state adheres to a belief, it is not merely expressing an opinion on the subject. It is creating a hierarchy of beliefs and casting doubt on the value of those it does not share. It is also ranking the individuals who hold such beliefs:

If religion is an aspect of the individual's identity, 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. [Emphasis added; p. 507.]

[74] By expressing no preference, the state ensures that it preserves a neutral public space that is free of discrimination and in which true freedom to believe or not to believe is enjoyed by everyone equally, given that everyone is valued equally. I note that a neutral public space does not mean the homogenization of private players in that space. Neutrality is required of institutions and the state, not individuals (see *R. v. N.S.*, 2012 SCC 72, [2012] 3 S.C.R. 726, at paras. 31 and 50-51). On the contrary, a neutral public space free from coercion, pressure and judgment on the part of public authorities in matters of spirituality is intended to protect every person's freedom and dignity. The neutrality of the public space therefore helps preserve and promote the multicultural nature of Canadian society enshrined in s. 27 of the *Canadian Charter*. Section 27 requires that the state's duty of neutrality be interpreted not only in a manner consistent with the protective objectives of the *Canadian Charter*, but also with a view to promoting and enhancing diversity (*R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R. 484, at para. 95; *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S.C.R. 697, at p. 757; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, at p. 758; *Big M*, at pp. 337-38; see also J. E. Magnet, "Multiculturalism and Collective Rights", in G.-A. Beaudoin and E. Mendes, eds., *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (4th ed. 2005), 1259, at p. 1265).

l'identité de chacun. Lorsque l'État adhère à une croyance, il ne fait pas qu'exprimer une opinion sur le sujet. Il hiérarchise les diverses croyances et remet en cause la valeur de celles qu'il ne partage pas. Il hiérarchise aussi les individus qui portent en eux ces croyances :

[TRADUCTION] Si la religion est un aspect de l'identité d'une personne, il s'ensuit que, dans les cas où l'État traite les convictions ou les pratiques religieuses de cette personne d'une manière qui leur accorde une importance ou une vérité moins grandes qu'aux pratiques des autres personnes, ou encore lorsqu'il marginalise de quelque façon le groupe religieux auquel elle appartient, il ne fait pas simplement que rejeter les valeurs et les opinions de cette personne, il refuse de lui reconnaître une valeur égale [en tant qu'être humain]. [Je souligne; p. 507.]

[74] En n'exprimant aucune préférence, l'État s'assure de préserver un espace public neutre et sans discrimination à l'intérieur duquel tous bénéficient également d'une véritable liberté de croire ou ne pas croire, en ce que tous sont également valorisés. Je précise qu'un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent. La neutralité est celle des institutions et de l'État, non celle des individus (voir *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726, par. 31 et 50-51). Un espace public neutre, libre de contraintes, de pressions et de jugements de la part des pouvoirs publics en matière de spiritualité, tend au contraire à protéger la liberté et la dignité de chacun. De ce fait, la neutralité de l'espace public favorise la préservation et la promotion du caractère multiculturel de la société canadienne que consacre l'art. 27 de la *Charte canadienne*. Cet article implique que l'interprétation du devoir de neutralité de l'État se fait non seulement en conformité avec les objectifs de protection de la *Charte canadienne*, mais également dans un but de promotion et d'amélioration de la diversité (*R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, par. 95; *R. c. Keegstra*, [1990] 3 R.C.S. 697, p. 757; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 758; *Big M*, p. 337-338; voir aussi J. E. Magnet, « Multiculturalism and Collective Rights », dans G.-A. Beaudoin et E. Mendes, dir., *Charte canadienne des droits et libertés* (4^e éd. 2005), 1259, p. 1265).

[75] I would add that, in addition to its role in promoting diversity and multiculturalism, the state's duty of religious neutrality is based on a democratic imperative. The rights and freedoms set out in the *Quebec Charter* and the *Canadian Charter* reflect the pursuit of an ideal: a free and democratic society. This pursuit requires the state to encourage everyone to participate freely in public life regardless of their beliefs (*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, at p. 136; *Big M*, at p. 346; *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912, at para. 27; *Reference re Prov. Electoral Boundaries (Sask.)*, [1991] 2 S.C.R. 158, at pp. 179 and 181-82; *R. v. Lyons*, [1987] 2 S.C.R. 309, at p. 326). The state may not act in such a way as to create a preferential public space that favours certain religious groups and is hostile to others. It follows that the state may not, by expressing its own religious preference, promote the participation of believers to the exclusion of non-believers or vice versa.

[76] When all is said and done, the state's duty to protect every person's freedom of conscience and religion means that it may not use its powers in such a way as to promote the participation of certain believers or non-believers in public life to the detriment of others. It is prohibited from adhering to one religion to the exclusion of all others. Section 3 of the *Quebec Charter* imposes a duty on the state to remain neutral in this regard. Today, the state's duty of neutrality has become a necessary consequence of enshrining the freedom of conscience and religion in the *Canadian Charter* and the *Quebec Charter*.

[77] The Tribunal was therefore correct in holding that the state's duty of neutrality means that a state authority cannot make use of its powers to promote or impose a religious belief (paras. 209-11). As for Gagnon J.A., although he was aware of these principles, to which he referred, he found that absolute state neutrality is not possible from a constitutional point of view (para. 68). In his opinion, absolute neutrality is contrary to the state's duty to preserve its history, including its multireligious heritage (para. 69). A society's cultural reality precludes an excessively radical conception of state neutrality (paras. 70 and 74). He considered the

[75] J'ajouterai que, en plus de promouvoir la diversité et le multiculturalisme, l'obligation de neutralité religieuse de l'État relève d'un impératif démocratique. Les droits et libertés énumérés dans les chartes québécoise et canadienne traduisent la poursuite d'un idéal : celui d'une société libre et démocratique. La poursuite de cet idéal requiert de l'État qu'il encourage la libre participation de tous à la vie publique, quelle que soit leur croyance (*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 136; *Big M*, p. 346; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912, par. 27; *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 179 et 181-182; *R. c. Lyons*, [1987] 2 R.C.S. 309, p. 326). L'État ne peut agir de façon à créer un espace public privilégié qui serait favorable à certains groupes religieux mais hostile à d'autres. Il s'ensuit que l'État ne peut non plus favoriser, par l'expression de sa propre préférence religieuse, la participation des croyants à l'exclusion des incroyants, et vice versa.

[76] Somme toute, en raison de l'obligation qu'il a de protéger la liberté de conscience et de religion de chacun, l'État ne peut utiliser ses pouvoirs d'une manière qui favoriserait la participation de certains croyants ou incroyants à la vie publique au détriment des autres. Il lui est interdit d'adhérer à une religion à l'exclusion des autres. L'article 3 de la *Charte québécoise* lui impose l'obligation de demeurer neutre sur ce plan. L'obligation de neutralité de l'État est devenue aujourd'hui une conséquence nécessaire de la consécration de la liberté de conscience et de religion dans la *Charte canadienne* et dans la *Charte québécoise*.

[77] Par conséquent, le Tribunal a correctement décidé en statuant que, en raison de son obligation de neutralité, une autorité étatique ne peut instrumentaliser ses pouvoirs afin de promouvoir ou d'imposer une croyance religieuse (par. 209-211). Pour sa part, tout en étant conscient de ces enseignements auxquels il renvoie, le juge Gagnon a estimé que la neutralité absolue de l'État n'est pas envisageable d'un point de vue constitutionnel (par. 68). À ses yeux, cela serait contraire au devoir de l'État relativement à la préservation de son histoire, dont son héritage multiconfessionnel (par. 69). La réalité culturelle d'une société empêcherait une conception

concept of [TRANSLATION] “benevolent neutrality” to be more appropriate to define the state’s duty of religious neutrality (para. 76). It follows that the state’s duty of neutrality does not go so far as to require complete secularity (para. 79).

[78] With respect, what is in issue here is not complete secularity, but true neutrality on the state’s part and the discrimination that results from a violation of that neutrality. In this regard, contrary to what the Court of Appeal suggested, I do not think that the state’s duty to remain neutral on questions relating to religion can be reconciled with a benevolence that would allow it to adhere to a religious belief. State neutrality means — and the Court of Appeal in fact agreed with this (at paras. 76 and 78) — that the state must neither encourage nor discourage any form of religious conviction whatsoever. If the state adheres to a form of religious expression under the guise of cultural or historical reality or heritage, it breaches its duty of neutrality. If that religious expression also creates a distinction, exclusion or preference that has the effect of nullifying or impairing the right to full and equal recognition and exercise of freedom of conscience and religion, there is discrimination.

[79] In my opinion, this is where the problem lies. I will return to this after discussing how the state might breach this duty of neutrality and interfere in a discriminatory manner with freedom of conscience and religion.

(2) Interference by the State With Freedom of Conscience and Religion

[80] The state might interfere with freedom of conscience and religion by, for example, adopting a statute, regulations or a by-law, or it might do so where its officials, in performing their functions, engage in a practice that is in breach of its duty of neutrality. Both of these possibilities apply in the case of the violations of ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter* alleged by the appellants.

trop radicale de la neutralité de l’État (par. 70 et 74). Selon lui, la notion de « neutralité bienveillante » conviendrait mieux pour définir l’obligation de neutralité religieuse de l’État (par. 76). Il s’ensuivrait que l’obligation de neutralité de l’État ne va pas jusqu’à exiger l’imposition de la laïcité intégrale (par. 79).

[78] Avec égards, le présent débat ne porte pas sur la laïcité intégrale, mais bien sur la neutralité réelle de l’État et la discrimination qui résulte de son non-respect. À ce chapitre, contrairement à ce que suggère la Cour d’appel, je ne crois pas que l’obligation de l’État de demeurer neutre en matière religieuse soit conciliable avec une bienveillance qui lui permettrait d’adhérer à une croyance religieuse. La neutralité de l’État, comme en convient d’ailleurs la Cour d’appel (par. 76 et 78), impose à celui-ci de ne pas encourager ni décourager quelque forme de conviction religieuse que ce soit. Si, sous le couvert d’une réalité culturelle, historique ou patrimoniale, l’État adhère à une forme d’expression religieuse, il ne respecte pas son obligation de neutralité. Quand cette expression religieuse crée, en outre, une distinction, exclusion ou préférence qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l’exercice de la liberté de conscience et de religion, une discrimination existe.

[79] À mon avis, c’est là que le bât blesse ici. J’y reviendrai après avoir rappelé comment l’État peut manquer à cette obligation de neutralité et porter atteinte, de façon discriminatoire, à la liberté de conscience et de religion.

(2) L’atteinte par l’État à la liberté de conscience et de religion

[80] L’État peut porter atteinte à la liberté de conscience et de religion notamment par l’adoption d’une loi ou d’un règlement, ou lorsque ses représentants, dans l’exercice de leurs fonctions, se livrent à une pratique qui contrevient à son obligation de neutralité. Pour l’examen des allégations de violation des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise* que soulèvent les appelants, ces deux éventualités sont pertinentes.

[81] A provision of a statute, of regulations or of a by-law will be inoperative if its purpose is religious and therefore cannot be reconciled with the state's duty of neutrality. The legislation, including its preamble, its structure and its evolution, as well as its context and the legislative debate, are all indicators that can be used to delineate the provision's purpose (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at pp. 274-87). The legislative objective cannot be to impose or favour, or to express or profess, one belief to the exclusion of all others. A typical example of a legislative breach of the duty of neutrality would be a situation in which the state enacted legislation whose purpose was to make the observance of a religious practice mandatory (see *Big M*).

[82] Although the rules for determining whether a provision of a statute, of regulations or of a by-law infringes freedom of conscience and religion are well established, this appeal does not relate strictly to a legislative provision. The respondents adopted the By-law to regulate the recitation of the prayer, but the complaint filed with the Commission was not limited to this. Moreover, the By-law was adopted after the complaint had been filed. The complaint also concerned a practice engaged in by the mayor and municipal councillors, namely the recitation of a prayer. Where the purpose of an impugned provision is to regulate a practice engaged in by state officials that is itself being challenged, the analysis of the provision must also take account of the practice it regulates.

[83] In a case like this one in which a complaint of discrimination based on religion concerns a state practice, the alleged breach of the duty of neutrality must be established by proving that the state is professing, adopting or favouring one belief to the exclusion of all others (*S.L.*, at para. 32) and that the exclusion has resulted in interference with the complainant's freedom of conscience and religion (see *Boisbriand*, at para. 85; *Bergevin*, at p. 538; *Forget*, at p. 98).

[84] First, because of the duty of religious neutrality with which it is required to comply, the state may not profess, adopt or favour one belief to the

[81] Une disposition législative ou réglementaire sera inopérante lorsque son objet est religieux, et donc inconciliable avec l'obligation de neutralité de l'État. Le texte de loi, incluant son préambule, sa structure et son évolution, mais aussi son contexte et les débats parlementaires, sont autant d'indices qui permettent de circonscrire cet objet (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 274-287). L'objectif législatif ne peut viser à imposer ou à favoriser, ou encore, à exprimer ou à professer une croyance à l'exclusion des autres. Un exemple typique de manquement législatif au devoir de neutralité est celui où l'État adopte une loi qui a pour objet de rendre obligatoire l'observance d'une pratique religieuse (voir *Big M*).

[82] Bien que les règles qui permettent de décider si une loi ou un règlement contrevient à la liberté de conscience et de religion soient bien établies, ce pourvoi ne porte pas strictement sur une disposition à caractère législatif. Si les intimés ont adopté le Règlement pour encadrer la récitation de la prière, la plainte déposée devant la Commission ne se limite pas à celui-ci. L'adoption du Règlement est d'ailleurs postérieure à la plainte. Celle-ci porte aussi sur l'exercice d'une pratique du maire et des conseillers municipaux, soit la récitation d'une prière. Lorsque la disposition attaquée vise à encadrer une pratique des représentants de l'État qui est elle aussi contestée, l'analyse de la disposition doit également tenir compte de la pratique qu'elle encadre.

[83] Dans une plainte de discrimination fondée sur la religion visant une pratique de l'État comme en l'espèce, le manquement reproché au devoir de neutralité exige la preuve que l'État professe, adopte ou favorise une croyance à l'exclusion des autres (*S.L.*, par. 32) et que l'exclusion engendre une atteinte à la liberté de conscience et de religion du plaignant (voir *Boisbriand*, par. 85; *Bergevin*, p. 538; *Forget*, p. 98).

[84] En premier lieu, l'État ne peut, en raison de l'obligation de neutralité religieuse qui s'impose à lui, professer, adopter ou favoriser une croyance à

exclusion of all others. Obviously, the state itself cannot engage in a religious practice, so the practice would be one engaged in by one or more state officials, who would have to be acting in the performance of their functions. Where state officials, in the performance of their functions, profess, adopt or favour one belief to the exclusion of all others, the first two criteria for discrimination mentioned above, namely that there be an exclusion, distinction or preference and that it be based on religion, are met.

[85] Second, the state practice must have the effect of interfering with the individual's freedom of conscience and religion, that is, impeding the individual's ability to act in accordance with his or her beliefs. On the other hand, it is not the case that every burden on an individual's freedom, even the most insignificant, constitutes discriminatory interference:

This does not mean, however, that every burden on religious practices is offensive to the constitutional guarantee of freedom of religion. It means only that indirect or unintentional burdens will not be held to be outside the scope of *Charter* protection on that account alone. Section 2(a) does not require the legislatures to eliminate every miniscule state-imposed cost associated with the practice of religion. . . . The Constitution shelters individuals and groups only to the extent that religious beliefs or conduct might reasonably or actually be threatened. For a state-imposed cost or burden to be proscribed by s. 2(a) it must be capable of interfering with religious belief or practice. In short, legislative or administrative action which increases the cost of practising or otherwise manifesting religious beliefs is not prohibited if the burden is trivial or insubstantial . . . [Emphasis added.]

(*Edwards Books*, at p. 759)

[86] In *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551, at paras. 56-59, the Court developed a test for determining whether freedom of conscience and religion has been infringed. To conclude that an infringement has occurred, the court or tribunal must (1) be satisfied that the complainant's belief is sincere, and (2) find that the

l'exclusion des autres. Il est évident que l'État lui-même ne peut se livrer à une pratique religieuse; celle-ci doit donc être celle d'un ou plusieurs de ses représentants, dans la mesure où ils agissent dans le cadre de leurs fonctions. Quand, dans l'exercice de leurs fonctions, les représentants de l'État professent, adoptent ou favorisent une croyance à l'exclusion des autres, les deux premiers critères de la discrimination mentionnés plus haut, soit l'existence d'une exclusion, distinction ou préférence fondée sur la religion, sont établis.

[85] En second lieu, la pratique de l'État doit avoir pour effet d'attenter à la liberté de conscience et de religion de l'individu, soit d'entraver sa capacité d'agir conformément à ses croyances. Par contre, ce ne sont pas toutes les entraves à la liberté d'un justiciable, aussi mineures soient-elles, qui se traduisent en atteintes discriminatoires :

Cela ne veut pas dire cependant que toute entrave à certaines pratiques religieuses porte atteinte à la liberté de religion garantie par la Constitution. Cela signifie uniquement qu'une entrave indirecte ou involontaire ne sera pas, de ce seul fait, considérée comme non assujettie à la protection de la *Charte*. L'alinéa 2a) n'exige pas que les législatures éliminent tout coût, si infime soit-il, imposé par l'État relativement à la pratique d'une religion. [. . .] La Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où des croyances ou un comportement d'ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés. Pour qu'un fardeau ou un coût imposé par l'État soit interdit par l'al. 2a), il doit être susceptible de porter atteinte à une croyance ou pratique religieuse. Bref, l'action législative ou administrative qui accroît le coût de la pratique ou de quelque autre manifestation des croyances religieuses n'est pas interdite si le fardeau ainsi imposé est négligeable ou insignifiant . . . [Je souligne.]

(*Edwards Books*, p. 759)

[86] Dans *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, [2004] 2 R.C.S. 551, par. 56-59, la Cour a élaboré une analyse pour déterminer l'existence ou non d'une atteinte à la liberté de conscience et de religion. Pour conclure qu'il existe une atteinte, le tribunal doit (1) être convaincu de la sincérité de la croyance du plaignant et (2) constater une

complainant's ability to act in accordance with his or her beliefs has been interfered with in a manner that is more than trivial or insubstantial (see also *Alberta v. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 SCC 37, [2009] 2 S.C.R. 567, at para. 32; *Bruker v. Marcovitz*, 2007 SCC 54, [2007] 3 S.C.R. 607, at para. 67; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256, at para. 34). Such an infringement, where it arises from a distinction based on religion, impairs the right to full and equal exercise of freedom of conscience and religion (*Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pp. 786-87; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790, at pp. 817-19). The result is discrimination that is contrary to that freedom and to the state's duty of religious neutrality that flows from it.

[87] This being said, it must be recognized that the Canadian cultural landscape includes many traditional and heritage practices that are religious in nature. Although it is clear that not all of these cultural expressions are in breach of the state's duty of neutrality, there is also no doubt that the state may not consciously make a profession of faith or act so as to adopt or favour one religious view at the expense of all others. In this regard, I note with interest a passage from the report of the Consultation Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences (Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, *Building the Future: A Time for Reconciliation* (2008)). The Quebec government had given this commission a mandate to study the question of religious accommodation in the Quebec context in 2007. In its report, the Commission urged that the following distinction be made:

However, we must avoid maintaining practices that in point of fact identify the State with a religion, usually that of the majority, simply because they now seem to have only heritage value. [p. 152]

[88] Thus, it is essential to review the circumstances carefully. If they reveal an intention to profess, adopt or favour one belief to the exclusion of all others, and if the practice at issue interferes with

entrave plus qu'insignifiante ou négligeable à la capacité du plaignant à agir en conformité avec ses croyances (voir aussi *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 32; *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, [2007] 3 R.C.S. 607, par. 67; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256, par. 34). L'existence d'une telle atteinte, lorsque celle-ci découle d'une distinction fondée sur la religion, compromet le droit à l'exercice, en pleine égalité, de la liberté de conscience et de religion (*Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 786-787; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, p. 817-819). Il y a alors une discrimination contrevenant à cette liberté et au devoir de neutralité religieuse de l'État qui en découle.

[87] Cela dit, force est de reconnaître que l'on trouve dans le paysage culturel canadien de nombreuses pratiques traditionnelles et patrimoniales à caractère religieux. S'il est clair que ce ne sont pas toutes ces manifestations culturelles qui violent l'obligation de neutralité de l'État, il est également certain que l'État ne peut se livrer sciemment à une profession de foi ou agir de façon à adopter ou favoriser une perspective religieuse au détriment des autres. Sur ce point, je note avec intérêt un passage du rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation* (2008). Le gouvernement du Québec a mandaté cette commission en 2007 pour étudier la question des accommodements religieux dans le contexte québécois. Dans son rapport, elle invite à faire la distinction suivante :

Il faut cependant éviter que des pratiques qui constituent dans les faits une forme d'identification de l'État à une religion – la plupart du temps celle de la majorité – soient maintenues sous prétexte qu'elles ne comporteraient plus aujourd'hui qu'une valeur patrimoniale. [p. 152]

[88] Un examen attentif des circonstances est donc primordial. Lorsqu'elles dénotent une volonté de professer, d'adopter ou de favoriser une croyance à l'exclusion des autres, et que la pratique en litige

the freedom of conscience and religion of one or more individuals, it must be concluded that the state has breached its duty of religious neutrality. This is true regardless of whether the practice has a traditional character.

[89] Where, as in the instant case, the impugned practice is regulated by a legislative provision, however, it might be possible for the state to justify its discriminatory effect. Thus, where a provision of a statute, of regulations or of a by-law is in breach of the state's duty of neutrality in its effect, the state can invoke s. 9.1 of the *Quebec Charter*:

9.1. In exercising his fundamental freedoms and rights, a person shall maintain a proper regard for democratic values, public order and the general well-being of the citizens of Québec.

In this respect, the scope of the freedoms and rights, and limits to their exercise, may be fixed by law.

[90] This section gives the state the possibility of showing that a provision that, in its effect, infringes an individual's freedom of conscience and religion constitutes a reasonable and justified limit on that freedom in a free and democratic society. This means that the criteria developed by the Court in interpreting s. 1 of the *Canadian Charter* apply to the interpretation of s. 9.1 (*Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at p. 980; *Ford*, at pp. 769-71). The impugned provision must therefore satisfy the justification test enunciated in *Oakes*, which requires the state to prove on a balance of probabilities (1) that the legislative objective is of sufficient importance, in the sense that it relates to pressing and substantial concerns, and (2) that the means chosen to achieve the objective are proportional. This second requirement has three components: (i) the means chosen must be rationally connected to the objective; (ii) they must impair the right in question as little as possible; and (iii) they must not so severely trench on individual or group rights that the objective is outweighed by the seriousness of the intrusion (*Edwards Books*, at pp. 768-69).

[91] The foregoing comments will serve as a basis for determining whether the City and its mayor,

porte atteinte à la liberté de conscience et de religion d'un ou plusieurs individus, on doit conclure que l'État contrevient à son obligation de neutralité religieuse. Cette conclusion demeure peu importe le caractère traditionnel de la pratique.

[89] Par ailleurs, lorsque la pratique contestée est encadrée par une disposition à caractère législatif comme c'est le cas en l'espèce, l'État peut en justifier les effets discriminatoires. Ainsi, lorsqu'une loi ou un règlement contrevient, par ses effets, à l'obligation de neutralité de l'État, ce dernier peut invoquer l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* :

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

[90] Cet article 9.1 offre à l'État la possibilité de démontrer que la disposition dont les effets attentent à la liberté de conscience et de religion d'un individu constitue une limite raisonnable et justifiée à cette liberté dans le cadre d'une société libre et démocratique. En ce sens, l'article renvoie aux critères élaborés par la Cour dans son interprétation de l'article premier de la *Charte canadienne* (*Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, p. 980; *Ford*, p. 769-771). La disposition contestée doit donc satisfaire aux critères de l'analyse justificative énoncée dans l'arrêt *Oakes*. Selon cette analyse, il incombe à l'État de démontrer, par une preuve prépondérante, que (1) l'objectif législatif est suffisamment important, c'est-à-dire qu'il se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles, et (2) les moyens choisis pour le réaliser sont proportionnels. Ce deuxième critère exige la démonstration de trois éléments : (i) les moyens choisis ont un lien rationnel avec l'objectif; (ii) ils attentent le moins possible au droit en question; (iii) ils n'empiètent pas sur les droits individuels ou collectifs au point où l'objectif est supplanté par la gravité de l'empiétement (*Edwards Books*, p. 768-769).

[91] C'est sur la base de ces remarques que je me propose de déterminer si, par la récitation de la

by the recitation of the prayer and the adoption of the By-law, violated ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*.

(3) Application to the Facts

(a) *Positions of the Parties*

[92] The appellants submit that the Tribunal was right to find that the prayer at issue was a religious practice associated with Catholicism (paras. 229-38 and 244). In light of the wording of the prayer, of the preamble to the by-law in which it is set out, of the actions of the mayor and the councillors while it was recited, of the fact that there were religious symbols in the council chambers, and of the overall context, the appellants maintain, as did the Tribunal, that the prayer was eminently religious (paras. 239-44). They counter the respondents' expert evidence suggesting that the prayer had no religious significance by pointing to the Tribunal's conclusion that the evidence as a whole shows the opposite to be true. They add that a prayer, even a non-denominational one, is a religious practice that excludes atheists and agnostics.

[93] Moreover, the Tribunal noted the sincerity of Mr. Simoneau's atheism, as well as the discomfort and unpleasantness he felt and "the severe exclusionary and isolating impact" the respondents' practice had on him (para. 265). It also found that the prayer and the exhibiting of religious symbols constituted discriminatory interference with his freedom of conscience and religion (paras. 263-65 and 270). To the appellants, all these factors show that the Tribunal's decision with respect to the findings of fact that are central to the case and fall squarely within its area of expertise was reasonable.

[94] The respondents counter that the context must be disregarded, given that the appeal concerns only the prayer. In their opinion, the Court of Appeal was right to dissociate the prayer from the mayor's gestures and comments. The respondents state, relying on the Court of Appeal's findings on this point, that the prayer was non-denominational, could be identified with no particular religion and favoured none. The Court of Appeal preferred the

prière et l'adoption du Règlement, la Ville et son maire ont contrevenu aux art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*.

(3) Application aux faits

a) *Les positions de chacun*

[92] Les appelants plaident que le Tribunal a eu raison de conclure que la prière en cause est une pratique religieuse associée au catholicisme (par. 229-238 et 244). Compte tenu du texte de la prière, du préambule du Règlement qui l'encadre, du comportement du maire et des conseillers dans sa récitation, de la présence de symboles religieux dans les salles de délibérations et du contexte global, ils soutiennent, comme le Tribunal, que la prière est éminemment religieuse (par. 239-244). À la preuve d'expert des intimés qui suggérait que la prière n'a aucune signification religieuse, les appelants opposent la conclusion du Tribunal voulant que l'ensemble de la preuve révèle le contraire. Ils ajoutent qu'une prière, même non confessionnelle, demeure une pratique religieuse qui exclut les athées et les agnostiques.

[93] Par ailleurs, le Tribunal a noté la sincérité de l'athéisme de M. Simoneau, ainsi que le malaise et l'inconfort dont il souffre et « l'effet sévère d'exclusion et d'isolement » que lui cause la pratique des intimés (par. 265). Il a en outre conclu que la prière et l'exposition de symboles religieux portaient atteinte de façon discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau (par. 263-265 et 270). Pour les appelants, tout cela témoigne du caractère raisonnable de la décision du Tribunal sur les questions factuelles centrales du litige qui se situent au cœur de son expertise.

[94] Les intimés rétorquent que l'on doit faire abstraction du contexte, car le pourvoi ne porte que sur la prière. À leur avis, la Cour d'appel a à juste titre dissocié la prière des agissements et des paroles du maire. S'appuyant sur les conclusions de la Cour d'appel sur cet aspect, les intimés affirment que la prière est non confessionnelle, ne s'identifie à aucune religion particulière et n'en favorise aucune. Préférant l'opinion des experts des intimés, la

opinion of the respondents' experts, finding that "the values expressed by the prayer at issue are universal and cannot be identified with any particular religion" (para. 88). It rejected the argument that a prayer excludes atheists and agnostics even if it is non-denominational (paras. 97 et seq.). In the court's view, it could not be concluded that "the City's [state] activities were, because of this prayer, under any particular religious influence" (para. 107).

[95] At the hearing in this Court, on the other hand, the respondents conceded that even a non-denominational prayer is religious in nature. They nevertheless submit that to prevent the City from expressing its belief would be to give atheism and agnosticism precedence over religions. They add that a religious prayer is valid because the theism of the Canadian state is entrenched in the Constitution by the reference to the supremacy of God in the preamble to the *Canadian Charter*. They also point out that the prayer in the By-law is copied from the one recited by the Speaker of the House of Commons before that body commences its meetings. The respondents argue that, given that the City's prayer can in no way be said to have coerced Mr. Simoneau to do anything, any interference was at most trivial and insubstantial. That is what the Court of Appeal held (para. 115). Given that there was no appreciable interference, there was no discrimination, and at any rate, the alleged injury was non-existent (paras. 129, 132 and 136).

(b) *Analysis of the Relevant Evidence*

[96] On the evidence in the record, I find that it was reasonable for the Tribunal to conclude that the City's prayer is in fact a practice of a religious nature. Once the Tribunal had established the scope of the state's duty of neutrality in relation to freedom of conscience and religion, whether the practice and the By-law were religious in nature was a question of fact that fell squarely within its jurisdiction. Its decision on this point was supported by reasons that were both extensive and intelligible. The Court of Appeal was required to show deference and could not therefore substitute its own opinion on the facts for that of the expert decision-maker.

Cour d'appel a conclu que « les valeurs exprimées par la prière litigieuse sont universelles et qu'elles ne s'identifient à aucune religion en particulier » (par. 88). Elle a rejeté l'argument voulant qu'une prière, même non confessionnelle, exclue les athées et les agnostiques (par. 97 et suiv.). À ses yeux, l'on ne saurait conclure que « l'activité étatique de la Ville, du fait de cette prière, était sous une influence religieuse particulière » (par. 107).

[95] À l'audience devant notre Cour, les intimés ont par contre reconnu que la prière, même non confessionnelle, est de nature religieuse. Ils avancent néanmoins qu'empêcher la Ville d'exprimer sa croyance ferait prévaloir l'athéisme et l'agnosticisme sur les religions. En outre, une prière religieuse serait valide selon eux, puisque le théisme de l'État canadien aurait été constitutionnalisé par la mention de la suprématie de Dieu dans le préambule de la *Charte canadienne*. Ils précisent que la prière du Règlement est de plus calquée sur celle récitée par le Président avant l'ouverture des séances de délibérations de la Chambre des communes. Comme la prière de la Ville n'a, à tous égards, aucun effet coercitif sur M. Simoneau, l'entrave subie est au mieux insignifiante et négligeable selon les intimés. C'est ce qu'a décidé la Cour d'appel (par. 115). Vu l'absence d'entrave appréciable, la discrimination serait absente, sans compter que le préjudice allégué serait de toute façon inexistant (par. 129, 132 et 136).

b) *L'analyse de la preuve pertinente*

[96] Eu égard à la preuve au dossier, je considère que le Tribunal pouvait raisonnablement conclure que la prière de la Ville est en réalité une pratique dont le caractère est religieux. Une fois dégagés les contours de l'obligation de neutralité de l'État en matière de liberté de conscience et de religion, statuer sur le caractère religieux de la pratique et du Règlement restait une question de fait au cœur de la compétence du Tribunal. Sa décision sur ce point est étayée par des motifs étoffés et intelligibles. La déférence due par la Cour d'appel commandait qu'elle ne substitue pas son opinion sur les faits à celle du décideur spécialisé.

(i) Context

[97] The background facts, which the Tribunal reviewed in detail, support the conclusion that the practice challenged by the appellants is religious in nature. I cannot accept the respondents' argument that the circumstances must be disregarded. In fact, the prayer has no meaning in this case unless it is recited by state officials. The actions of the mayor and the councillors and the context of the recitation of the prayer are at the heart of the appeal. I will consider four determinative aspects of this context that the Tribunal stressed in its decision.

[98] First, the City was created in 2002 by amalgamating seven municipalities. Before the amalgamation, it was only in some of these municipalities that a prayer was recited before municipal council meetings. And in the City itself, the practice was implemented only in 2002. Thus, the "tradition" on which it is supposedly based is a fairly recent one and is not as significant as the Court of Appeal suggests.

[99] Second, no by-law governed the prayer between 2002 and November 2008. The practice is one established by the municipal council and its mayor. The words of the original prayer were clearly identified with religion and with Catholicism. That prayer began [TRANSLATION] "[o] God, eternal and almighty" and acknowledged the presence of the divine being at the meeting. Those who recited it beseeched God to grant them the "enlightenment and energy necessary" to ensure that their deliberations would "promote the honour and the glory" of God. They attributed the "prosperity" as well as the "spiritual and material [well-being] of [the] city" to God. The prayer concluded with the word "[a]men".

[100] Third, although the wording was modified somewhat by the By-law as of 2008, the new wording changed neither the nature nor the substance of the prayer. Both wordings constituted an invocation to God, attributing benefits enjoyed by the City and its citizens to him, and asking him to guide the council's deliberations. Although the preamble to the By-law indicates that the By-law's purpose is

(i) Le contexte

[97] Le contexte factuel qu'a examiné en détail le Tribunal appuie sa conclusion suivant laquelle le caractère de la pratique contestée par les appelants est religieux. J'écarte l'argument des intimés voulant que l'on doive faire abstraction des circonstances. De fait, la prière n'a de sens en l'espèce que si elle est récitée par les représentants de l'État. Les agissements du maire et des conseillers et le contexte de la récitation de la prière sont au cœur du pourvoi. Je retiens quatre éléments décisifs de ce contexte sur lesquels le Tribunal insiste dans sa décision.

[98] Premièrement, la Ville est créée en 2002 par suite de la fusion de sept municipalités. Avant cette fusion, la récitation d'une prière au début des séances du conseil municipal n'avait lieu que dans certaines de ces municipalités. Pour la Ville par contre, la pratique n'est instaurée qu'en 2002. La « tradition » dont elle se réclame est plutôt récente. Elle n'a pas l'importance que la Cour d'appel lui attribue.

[99] Deuxièmement, de 2002 à novembre 2008, aucun règlement n'encadre la prière. Il s'agit d'une pratique du conseil municipal et de son maire. Le texte de cette prière initiale est clairement identifié à la religion et au catholicisme. La prière débute par « [ô] Dieu, éternel et tout puissant » et reconnaît la présence de l'être divin durant la séance. Ceux qui la récitent supplient Dieu de leur accorder la « lumière et l'énergie nécessaires », de façon à ce que les délibérations « soient destinées à promouvoir l'honneur et la gloire » de Dieu. On attribue à ce dernier la « prospérité », de même que le « bonheur spirituel et matériel de [la] ville ». La prière se termine par « [a]insi soit-il ».

[100] Troisièmement, bien que le Règlement en modifie quelque peu le libellé à compter de 2008, cela ne change ni la nature ni la substance de la prière. Il s'agit dans les deux cas d'une invocation à Dieu, lui attribuant les bénéfices accordés à la Ville et à ses citoyens, et lui demandant d'influencer les délibérations du conseil. Si le préambule du Règlement indique que celui-ci vise à « assurer le

to [TRANSLATION] “ensure decorum and highlight the importance of the work of the councillors”, it stresses above all the objective of continuing the tradition of reciting the prayer in accordance with the wish of the council’s members “to pursue it on the basis of their individual rights and freedoms, in particular their rights to freedom of expression, conscience and religion”. These recitals from the preamble show that the prayer was intended as support by the City for the religion professed by individual councillors.

[101] It is true that, unlike the practice from before the By-law was adopted, the one provided for in the By-law included a period of two minutes between the end of the prayer and the official opening of the meeting. This time would enable citizens who did not want to attend the recitation of the prayer to leave the chamber and to re-enter it only after the prayer had been completed. This solution adopted by the council of inviting citizens to physically leave the chamber for the duration of the prayer highlights the exclusive effect of the practice. Rather than limiting the religious nature of the By-law, the possibility so afforded accentuated it.

[102] Fourth, and lastly, the recitation of the prayer involved a ritual that reveals its true nature. At the start of every public meeting of the municipal council, its members entered the chamber one at a time as their names were called. The mayor and councillors then stood for the recitation of the prayer. The mayor and several councillors made the sign of the cross while the mayor said, speaking into the microphone, [TRANSLATION] “[i]n the name of the Father, the Son and the Holy Spirit”. He then recited the prayer, which ended with the same words, plus the word “[a]men”. This was done before the adoption of the By-law and continued to be done in the same way after it was adopted.

(ii) Expert Evidence

[103] In addition to this evidence regarding the context, on which the principal players, Mr. Simoneau and the mayor, testified at length, the Tribunal heard three experts — Solange Lefebvre and Gilles Bibeau

décorum et l’importance du travail des conseillers », il souligne surtout l’objectif de perpétuer la tradition consistant à réciter la prière, et ce, conformément au désir des membres du conseil de « la poursuivre en fonction de leurs droits et libertés individuelles, notamment la liberté d’expression, la liberté de conscience et de religion ». Ces attendus montrent que la prière se veut un appui de la Ville à la religion que préconisent individuellement les membres du conseil.

[101] Il est vrai que, à la différence de la pratique antérieure à l’adoption du Règlement, ce dernier prévoit une période de deux minutes entre la fin de la prière et l’ouverture officielle de la séance de délibération. Ce délai vise à permettre aux citoyens qui ne veulent pas assister à la prière de se retirer de la salle et de ne revenir qu’une fois celle-ci terminée. Cette solution qu’a adoptée le conseil, c’est-à-dire inviter les citoyens à quitter physiquement la salle le temps de la prière, fait ressortir l’effet d’exclusion de la pratique. Cette possibilité n’atténue pas le caractère religieux du Règlement, mais au contraire l’accentue.

[102] Enfin, quatrième, la récitation de la prière suit un rituel révélateur de son caractère véritable. Au début de chaque séance publique du conseil municipal, ses membres font leur entrée dans la salle suivant l’appel de leur nom respectif. Le maire et les conseillers de la Ville se tiennent ensuite debout pour la récitation de la prière. Le maire et plusieurs conseillers font un signe de croix pendant que le premier prononce au micro la formule « [a]u nom du Père, du Fils et du Saint-Esprit ». Il récite ensuite la prière, qui se termine par la même formule, en plus du mot « [a]men ». Ce comportement, qui avait cours avant l’adoption du Règlement, est demeuré le même par la suite.

(ii) La preuve d’expert

[103] Hormis ce contexte, sur lequel ont longuement témoigné les acteurs principaux, M. Simoneau et le maire, le Tribunal a entendu trois experts sur la portée et la nature religieuse de la prière : Solange

for the respondents, and Daniel Baril for the appellants — on the religious significance and nature of the prayer. The Tribunal ultimately found that Mr. Baril’s testimony was most consistent with the evidence as a whole as regards the [TRANSLATION] “religious [significance] of the prayer” (para. 240).

[104] In the Court of Appeal’s view, the Tribunal had erred in choosing [TRANSLATION] “to purely and simply adhere to [Mr. Baril’s] opinion” (para. 45). Gagnon J.A. stated that the Tribunal had failed to assess this expert’s credibility although there were a number of reasons why his independence and impartiality might be open to question, including the fact that he was an advocate for secularization of the state. Gagnon J.A. also noted Mr. Baril’s ties with the MLQ, of which he was a co-founder and a member. Because of this relationship with a party and of the stands Mr. Baril had taken in the past, Gagnon J.A. found that he “does not meet the requirements of objectivity and impartiality that are indispensable to the status of expert” (para. 50). Gagnon J.A. criticized the Tribunal for having failed to undertake “a review of the grounds for disqualification of the witness Baril” (para. 54), whom he considered, ultimately, “not qualified” to testify (para. 52). In his view, “[a] well-informed person, aware of the duty of impartiality that must animate any expert called to appear before a court, would easily agree that the witness Baril lacked the necessary [distance] to act in this case” (para. 51). In sum, the Tribunal had erred in qualifying Mr. Baril as an expert (para. 54). In the Court of Appeal’s view, it must intervene if a palpable and overriding error has been made in assessing the probative value of the expert’s opinion (paras. 49, 50 and 54).

[105] In my opinion, the Court of Appeal should not have intervened in this regard. The qualification of an expert and the assessment of the probative value of his or her testimony or opinion are evidentiary issues that require deference, especially given that s. 123 of the *Quebec Charter* confers considerable flexibility on the Tribunal in such matters. It is not open to a reviewing court to carry out its own assessment of the probative value of an expert’s testimony or opinions simply because it disagrees with the Tribunal’s assessment.

Lefebvre et Gilles Bibeau pour les intimés; Daniel Baril pour les appelants. Au bout du compte, le Tribunal a estimé que le témoignage de M. Baril était le plus cohérent avec l’ensemble de la preuve, laquelle démontre la « portée religieuse de la prière » (par. 240).

[104] La Cour d’appel reproche au Tribunal d’avoir choisi « d’adhérer purement et simplement à [la] théorie » de M. Baril (par. 45). Selon le juge Gagnon, le Tribunal a omis d’évaluer la crédibilité de cet expert, alors que plusieurs éléments permettaient de questionner son indépendance et son impartialité, notamment le militantisme de M. Baril en faveur de la laïcité de l’État. Le juge Gagnon souligne aussi les liens de ce dernier avec le MLQ, dont il est cofondateur et membre. En raison de ce lien avec une partie et de ses prises de position antérieures, il conclut que M. Baril « ne répond pas aux exigences d’objectivité et d’impartialité indispensables au statut d’expert » (par. 50). Le juge Gagnon critique le Tribunal pour son omission de se livrer « à l’étude des causes de récusation du témoin Baril » (par. 54), qu’il considère en définitive « inhabile » à témoigner (par. 52). À son avis, « [u]ne personne bien renseignée, consciente de l’obligation d’impartialité qui doit animer tout expert appelé à se présenter devant un tribunal, conviendrait aisément que le témoin Baril n’avait pas le recul nécessaire pour agir dans cette affaire » (par. 51). En somme, le Tribunal aurait commis une erreur en reconnaissant à M. Baril la qualité d’expert (par. 54). Pour la cour, une intervention s’impose s’il y a erreur manifeste et déterminante dans l’appréciation de la valeur probante de l’opinion de l’expert (par. 49, 50 et 54).

[105] J’estime que la Cour d’appel n’aurait pas dû intervenir sur ce point. La qualification d’un expert et l’appréciation de la valeur probante de son témoignage ou de son opinion sont des questions de preuve qui commandent la déférence, d’autant plus que l’art. 123 de la *Charte québécoise* accorde au Tribunal une grande flexibilité en la matière. Il ne suffit pas que la cour de révision soit en désaccord avec la valeur probante que le Tribunal accorde aux témoignages ou opinions d’un expert pour être justifiée d’y substituer sa propre appréciation.

[106] I agree that the independence and impartiality of an expert are very important factors. It is well established that an expert’s opinion must be independent, impartial and objective, and given with a view to providing assistance to the decision maker (J.-C. Royer and S. Lavallée, *La preuve civile* (4th ed. 2008), at No. 468; D. Béchar, with the collaboration of J. Béchar, *L’expert* (2011), chap. 9; *An Act to establish the new Code of Civil Procedure*, S.Q. 2014, c. 1, s. 22 (not yet in force)). However, these factors generally have an impact on the probative value of the expert’s opinion and are not always insurmountable barriers to the admissibility of his or her testimony. Nor do they necessarily “disqualify” the expert (L. Ducharme and C.-M. Panaccio, *L’administration de la preuve* (4th ed. 2010), at Nos. 590-91 and 605). For expert testimony to be inadmissible, more than a simple appearance of bias is necessary. The question is not whether a reasonable person would consider that the expert is not independent. Rather, what must be determined is whether the expert’s lack of independence renders him or her incapable of giving an impartial opinion in the specific circumstances of the case (D. M. Paciocco, “Unplugging Jukebox Testimony in an Adversarial System: Strategies for Changing the Tune on Partial Experts” (2009), 34 *Queen’s L.J.* 565, at pp. 598-99). A challenge to a trial judge’s decision to qualify an expert witness, like a challenge to a finding that the expert is independent and impartial, requires consideration of, *inter alia*, the substance of the expert’s opinion.

[107] In the instant case, even though the Tribunal did not discuss Mr. Baril’s independence and impartiality in detail, it was very aware of his relationship with the MLQ and of his views with respect to secularism, as can be seen from the following comments:

[TRANSLATION] Mr. Baril is one of the founders of the Mouvement laïque québécois, of which he was president. At the time of the trial, he was its vice-president. He described himself as[, among other things,] an activist for secularism, which he defined on the basis of two principles: freedom of conscience and the separation of church and state. [para. 178]

[106] L’indépendance et l’impartialité d’un expert sont des facteurs certes importants, j’en conviens. Il est acquis que l’expert doit fournir une opinion indépendante, impartiale et objective, en vue d’aider le décideur (J.-C. Royer et S. Lavallée, *La preuve civile* (4^e éd. 2008), n^o 468; D. Béchar, avec la collaboration de J. Béchar, *L’expert* (2011), chap. 9; *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, L.Q. 2014, c. 1, art. 22 (non encore en vigueur)). Par contre, ces facteurs influencent généralement la valeur probante de l’opinion de l’expert et ne sont pas toujours des obstacles incontournables à l’admissibilité de son témoignage. Ils ne rendent pas non plus le témoin expert nécessairement « inhabile » (L. Ducharme et C.-M. Panaccio, *L’administration de la preuve* (4^e éd. 2010), n^{os} 590-591 et 605). Pour qu’un témoignage d’expert soit inadmissible, il faut plus qu’une simple apparence de partialité. La question n’est pas de savoir si une personne raisonnable considérerait que l’expert n’est pas indépendant. Il faut plutôt déterminer si le manque d’indépendance de l’expert le rend de fait incapable de fournir une opinion impartiale dans les circonstances propres à l’instance (D. M. Paciocco, « Unplugging Jukebox Testimony in an Adversarial System : Strategies for Changing the Tune on Partial Experts » (2009), 34 *Queen’s L.J.* 565, p. 598-599). La remise en question de la décision d’un juge d’instance de reconnaître à un témoin la qualité d’expert, comme celle de le juger indépendant et impartial, exige notamment la prise en compte de la substance de l’opinion offerte.

[107] En l’espèce, si le Tribunal ne traite pas en détail de l’indépendance et de l’impartialité de M. Baril, il est toutefois bien conscient des liens de celui-ci avec le MLQ et de ses opinions sur la laïcité, comme en font foi les observations suivantes :

Monsieur Baril est l’un des fondateurs du Mouvement laïque québécois, dont il a été président. Au moment du procès, il en est vice-président. Il se décrit comme étant notamment un militant pour la laïcité qu’il définit sur la base de deux principes : la liberté de conscience et la séparation de l’Église et de l’État. [par. 178]

I cannot therefore conclude that the Tribunal disregarded either this relationship between the expert and the party or the expert's general views with respect to secularism. It knew about them. I should add that a relationship between an expert and a party does not automatically disqualify the expert in every case.

[108] Furthermore, the assertion that the Tribunal adhered “purely and simply” to Mr. Baril’s opinion is inaccurate. On the contrary, the Tribunal discussed the substance of the testimony of the three experts at length. It was only after doing so that it decided to accept Mr. Baril’s testimony. It made this choice having regard in particular to the totality of the context I described above, about which the respondents’ experts had little to say. As for the Court of Appeal, it referred only briefly to the substance of Mr. Baril’s opinion in discussing the exact nature of the prayer. It described his vision of state secularism as “absolutism” (at paras. 81-82), then rejected his testimony and adopted the position of the respondents’ experts. Their testimony, which it described as a significant contribution to the debate, led the court to conclude that the values expressed in the prayer at issue are universal and belong to no religion in particular (paras. 83 and 88).

[109] With respect, I find, in light of this analysis and of the evidence as a whole, that the Tribunal’s conclusions on the issues of qualifying Mr. Baril as an expert and of the probative value of his opinion were not unreasonable. It was not open to the Court of Appeal to reverse them as it did.

[110] I wish to add two comments. First, on the disqualification issue, Gagnon J.A. referred to arts. 234 and 417 *C.C.P.* Those articles apply only to judges and to court-appointed experts, respectively. The grounds for recusation set out in them do not apply to experts proposed by the parties (Ducharme and Panaccio, at Nos. 1304 and 1334). The criteria applied where bias or the appearance of bias on the part of a judge is at issue differ from those applicable to actual bias on the part of a party’s expert. The rigour that is in order in the former case does not apply in the latter.

Je ne peux en conclure que le Tribunal a fait abstraction de ce lien entre l’expert et la partie ou de l’opinion générale du premier en matière de laïcité. Il est au fait de cette réalité. Je précise que le lien entre un expert et une partie ne le rend pas automatiquement inhabile dans chaque cas.

[108] Par ailleurs, il est inexact d’affirmer que le Tribunal adhère « purement et simplement » à l’opinion de M. Baril. Au contraire, dans sa décision, le Tribunal s’arrête longuement sur la substance du témoignage des trois experts. Ce n’est qu’au terme de cet examen qu’il décide de retenir celui de M. Baril. Il fait ce choix au regard notamment de l’ensemble du contexte que j’ai déjà décrit et sur lequel les experts des intimés s’attardent peu. Pour sa part, dans son examen de la nature exacte de la prière, la Cour d’appel ne discute que sommairement de la substance de l’opinion de M. Baril. Elle dénonce sa vision « absolutiste » de la laïcité de l’État (par. 81-82), avant d’écarter son témoignage et d’adopter le point de vue des experts des intimés. Leur témoignage respectif, qu’elle qualifie de contribution significative au débat, amène la cour à conclure que les valeurs exprimées par la prière litigieuse sont universelles et n’appartiennent à aucune religion particulière (par. 83 et 88).

[109] Avec égards, compte tenu de cette analyse et de l’ensemble de la preuve, les conclusions du Tribunal sur la qualité de l’expert Baril pour témoigner et sur la valeur probante de son opinion ne m’apparaissent pas déraisonnables. La Cour d’appel ne pouvait les écarter comme elle l’a fait.

[110] J’ajouterai deux remarques. D’abord, sur la question de la récusation, le juge Gagnon renvoie aux art. 234 et 417 *C.p.c.* Ceux-ci ne s’appliquent respectivement qu’aux juges et aux experts nommés par un tribunal. Les causes de récusation qui s’y trouvent ne visent pas les experts proposés par les parties (Ducharme et Panaccio, nos 1304 et 1334). La partialité réelle ou apparente d’un juge s’apprécie au regard de critères différents de ceux qui régissent la partialité réelle de l’expert d’une partie. La rigueur qui s’applique au premier n’est pas la même.

[111] Second, the entire discussion on Mr. Baril's opinion with respect to state secularism, which the Court of Appeal stressed in its reasons, actually missed the point. The expert evidence of Mr. Baril and of the respondents' witnesses was relevant only to the determination of whether the prayer at issue was religious in nature. And that is exactly what the Tribunal used it for. Mr. Baril's opinion regarding the role of the state in religious matters goes to the definition of the state's duty of neutrality. That is a question of law that is within the jurisdiction of the courts. It is distinct from the expert's views on the religious nature and discriminatory effect of the prayer.

(iii) The Alleged Discrimination

[112] In light of the context and the evidence discussed above, the Tribunal concluded that there had been discriminatory interference with Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion for the purposes of ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter*. But the Court of Appeal found that Mr. Simoneau had not been treated unfairly in relation to other citizens who attended the council meetings (para. 131). Gagnon J.A. wrote [TRANSLATION] "that it has not been shown that Simoneau was the subject of a distinction in violation of the principles of substantive equality" (para. 130). He added that, "[i]n any event, the demonstration of harm is non-existent here" (para. 130).

1. *Exclusion Based on Religion*

[113] The Court of Appeal could not disregard the Tribunal's findings of fact regarding the existence of an exclusion based on religion unless they could be held to be unreasonable. The evidence does not support such a result. The deference the court owed precluded it from intervening rashly in this regard. In my opinion, it was open to the Tribunal to conclude that the municipality's practice, given its religious nature, was in breach of the state's duty of neutrality and resulted in an exclusion based on religion. The evidence shows that state officials, while performing their functions, engaged in a practice according to which the state professed, adopted or favoured one belief to the exclusion of all others. In

[111] Ensuite, toute la discussion au sujet de l'opinion de M. Baril concernant la laïcité de l'État et sur laquelle la Cour d'appel insiste constituait en réalité un faux débat. L'expertise de M. Baril et des témoins des intimés n'avait de pertinence qu'à l'égard de la détermination du caractère religieux ou non de la prière en litige. C'est précisément à cette fin que le Tribunal la considère. L'avis de M. Baril sur le rôle de l'État en matière religieuse se rapporte aux contours de l'obligation de neutralité de l'État. Il s'agit d'une question de droit qu'il appartient aux tribunaux d'élucider. Elle se distingue de l'opinion de l'expert sur le caractère religieux et les effets discriminatoires de la prière.

(iii) La discrimination reprochée

[112] Devant ce contexte et cette preuve, le Tribunal a conclu à une atteinte discriminatoire à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau au sens des art. 3 et 10 de la *Charte québécoise*. À l'inverse, la Cour d'appel a estimé que M. Simoneau n'est pas désavantagé par rapport aux autres citoyens qui assistent aux séances du conseil (par. 131). Le juge Gagnon écrit « qu'il n'a pas été démontré que M. Simoneau a été l'objet d'une distinction contrevenant aux principes de l'égalité réelle » (par. 130). Il ajoute que, de « toute manière, la démonstration d'un préjudice est ici inexistante » (par. 130).

1. *L'exclusion fondée sur la religion*

[113] La Cour d'appel ne pouvait écarter les conclusions factuelles du Tribunal sur l'existence d'une exclusion fondée sur la religion que si elles pouvaient être qualifiées de déraisonnables. À la lumière de la preuve administrée, ce ne saurait être le cas. La déférence imposait de ne pas intervenir à la légère à ce sujet. À mon avis, le Tribunal pouvait conclure que, vu son caractère religieux, la pratique de la municipalité contrevient au devoir de neutralité de l'État et engendre une exclusion fondée sur la religion. La preuve établit que les représentants de l'État, pendant qu'ils sont dans l'exercice de leurs fonctions, se livrent à une pratique par laquelle l'État professe, adopte et préfère

S.L., this Court wrote that a neutral state must show respect for all beliefs and that this includes the right to have no beliefs. The adoption of a practice and of a by-law by which the state professes, and thereby favours, a particular religion cannot be reconciled with that principle.

[114] The prayer was recited by the mayor and by municipal councillors at public meetings of the municipal council. There is no question that they were performing their functions at the time. The evidence also shows that the practice had a religious purpose. This was the finding of fact made by the Tribunal, which held that, given the religious nature of the practice, the City was displaying, conveying and favouring one belief to the exclusion of all others (para. 250). The Court of Appeal’s assertion (at para. 128) that the City was not under the influence of a religion or that it was not trying to impose its faith was in direct conflict with this finding, which, however, was far from unreasonable.

[115] On this point, I note that the Court of Appeal stressed that the state’s duty of neutrality does not require the elimination of every allusion to [TRANSLATION] “a society’s historical points of reference” (para. 98). It held that neutrality does not preclude “historical manifestations of the religious dimension of Quebec society, which, when viewed with proper perspective, cannot have the effect of undermining the neutrality of the various branches of the State” (para. 104). It considered the prayer to be one of a number of “mere references to religious heritage” (para. 107).

[116] I concede that the state’s duty of neutrality does not require it to abstain from celebrating and preserving its religious heritage. But that cannot justify the state engaging in a discriminatory practice for religious purposes, which is what happened in the case of the City’s prayer. The mayor’s public declarations are revealing of the true function of the council’s practice:

[TRANSLATION] I’m in this battle because I worship Christ.

When I get to the hereafter, I’m going to be able to be a little proud. I’ll be able to say to Him: “I fought for You;

une croyance à l’exclusion des autres. Dans *S.L.*, la Cour écrit qu’un État neutre doit respecter toutes les croyances, y compris le droit de n’en avoir aucune. Le fait d’adopter une pratique et un règlement par lesquels l’État professe, et ainsi favorise, une religion particulière est inconciliable avec cet énoncé.

[114] La prière est récitée par le maire et les conseillers municipaux lors des séances publiques du conseil municipal. Il ne fait aucun doute qu’ils sont alors dans l’exercice de leurs fonctions. La preuve fait aussi ressortir la finalité religieuse de la démarche. C’est la conclusion de fait qu’en tire le Tribunal. Compte tenu du caractère religieux de la pratique, il a jugé que la Ville affiche, véhicule et favorise une croyance à l’exclusion des autres (par. 250). L’affirmation de la Cour d’appel (par. 128) voulant que la Ville ne soit pas sous influence religieuse ou qu’elle ne tente pas d’imposer sa foi contredit directement cette conclusion, qui est pourtant loin d’être déraisonnable.

[115] Sous ce rapport, je constate que la Cour d’appel insiste sur le fait que le devoir de neutralité de l’État n’exige pas qu’il élimine toute référence aux « repères historiques d’une société » (par. 98). Elle juge que la neutralité n’empêche pas les « manifestations historiques de la dimension religieuse de la société québécoise qui, lorsque replacées dans une juste perspective, ne peuvent avoir pour effet de compromettre la neutralité des différents appareils de l’État » (par. 104). Elle soutient que la prière s’inscrit parmi de « simples références au patrimoine religieux » (par. 107).

[116] Je concède que le devoir de neutralité de l’État ne l’oblige pas à s’interdire de célébrer et de préserver son patrimoine religieux. Cependant, cela ne saurait l’excuser d’instrumentaliser une pratique discriminatoire à des fins religieuses. C’est ce qui caractérise la prière de la Ville. Les déclarations publiques du maire sont révélatrices de la fonction véritable de la pratique du conseil :

Ce combat-là, je le fais parce que j’adore le Christ.

Quand je vais arriver de l’autre bord, je vais pouvoir être un peu orgueilleux. Je vais pouvoir lui dire : « Je me suis

I even went to trial for You”. There’s no better argument. It’s extraordinary.

I’m in this fight because I worship Christ. I want to go to heaven and it is the most noble fight of my entire life. [Emphasis deleted.]

(Tribunal’s reasons, at para. 88)

[117] At the Tribunal’s hearing, the mayor went back to these comments and added the following:

[TRANSLATION] I said those things. It’s true we place much emphasis on that because we have faith. And because we want to show it. The entire municipal council is behind me. Of course, it isn’t a strictly personal fight. It’s the whole municipal council. I am mandated. Because I have faith and, in my opinion, that’s the most important value of all those I can have. [Emphasis added; para. 90.]

[118] These comments confirm that the recitation of the prayer at the council’s meetings was above all else a use by the council of public powers to manifest and profess one religion to the exclusion of all others. It was much more than the simple expression of a cultural tradition. It was a practice by which the state actively, and with full knowledge of what it was doing, professed a theistic faith. What the respondents are defending is not a tradition, but the municipality’s right to manifest its own faith. A sure sign of this is the respondents’ statement in this Court that the appellants were attempting to prevent the municipality [TRANSLATION] “from expressing its belief” (R.F., at para. 116). In my opinion, nothing could conflict more with the state’s duty of neutrality. Tradition cannot be used to justify such a use of public powers.

[119] I repeat that what is at issue here is the state’s adherence, through its officials acting in the performance of their functions, to a religious belief. The state, I should point out, does not have a freedom to believe or to manifest a belief; compliance with its duty of neutrality does not entail a reconciliation of rights. On the other hand, it goes without saying that the same restrictions do not apply to the

battu pour vous; je suis même allé en procès pour vous ». Il n’y a pas de plus bel argument. C’est extraordinaire.

Ce combat-là, je le fais parce que j’adore le Christ, je veux aller au ciel et c’est le plus noble combat de toute ma vie. [Italique omis.]

(Motifs du Tribunal, par. 88)

[117] Devant le Tribunal, le maire revient sur ces propos et ajoute :

Ce sont des choses que j’ai dites. Effectivement, si on insiste autant sur ça, c’est parce qu’on a la foi. C’est parce qu’on veut le manifester. C’est tout le conseil municipal qui est derrière moi. C’est bien entendu que ce n’est pas un combat strictement personnel. C’est tout le conseil municipal. Je suis mandaté. C’est parce que j’ai la foi et pour moi c’est la valeur la plus importante de toutes les valeurs que je peux avoir. [Je souligne; par. 90.]

[118] Ces commentaires confirment que la récitation de la prière aux séances du conseil constitue avant tout une utilisation des pouvoirs publics par le conseil dans le but de manifester et de professer une religion à l’exclusion des autres. La prière représente bien plus que la simple expression d’une tradition culturelle. Il s’agit d’une pratique par laquelle l’État professe activement et en toute connaissance de cause une foi théiste. Ce que défendent les intimés n’est pas une tradition, mais plutôt le droit de la municipalité de manifester sa propre foi. À preuve, devant notre Cour, les intimés dénoncent la tentative des appelants d’empêcher la municipalité « d’exprimer sa croyance » (m.i., par. 116). Rien ne m’apparaît plus en contradiction avec le devoir de neutralité de l’État. Une telle instrumentalisation des pouvoirs publics ne saurait être justifiée par la tradition.

[119] Je réitère qu’il est ici question de l’adhésion de l’État, par l’entremise de ses représentants agissant dans l’exercice de leurs fonctions, à une croyance religieuse. L’État, faut-il le préciser, n’a pas de liberté de croire ou de manifester une croyance; le respect de son obligation de neutralité n’implique pas d’exercice de conciliation des droits. Par contre, il va de soi que les représentants de l’État, lorsqu’ils

exercise by state officials of their own freedom of conscience and religion when they are not acting in an official capacity. Although they are not entitled to use public powers to profess their beliefs, this does not affect their right to exercise this freedom on a personal basis.

2. *The Impairment of Mr. Simoneau's Rights*

[120] The prayer recited by the municipal council in breach of the state's duty of neutrality resulted in a distinction, exclusion and preference based on religion — that is, based on Mr. Simoneau's atheism — which, in combination with the circumstances in which the prayer was recited, turned the meetings into a preferential space for people with theistic beliefs. The latter could participate in municipal democracy in an environment favourable to the expression of their beliefs. Although non-believers could also participate, the price for doing so was isolation, exclusion and stigmatization. This impaired Mr. Simoneau's right to exercise his freedom of conscience and religion.

[121] In this regard, the evidence accepted by the Tribunal shows that when Mr. Simoneau went to meetings of the municipal council, he had to choose between remaining in the chamber and conforming to the City's religious practice, excluding himself from the practice by refusing to participate in it, and physically excluding himself from the chamber for the duration of the prayer. If he chose to conform to the council's practice, he would be acting in direct contradiction with his atheistic beliefs. If he chose to exclude himself from the prayer either by refusing to participate in it or by leaving the chamber, he would be forced to reveal that he is a non-believer (para. 266). According to the Tribunal's findings, Mr. Simoneau had experienced a strong feeling of isolation and exclusion (paras. 265-66). This led the Tribunal to conclude that the interference caused by this situation was more than trivial or insubstantial (para. 262). Such interference constitutes an infringement of the complainant's freedom of conscience and religion.

n'agissent pas en cette qualité, ne sont pas tenus aux mêmes restrictions au regard de leur propre liberté de conscience et de religion. Si ces représentants n'ont pas le droit d'user des pouvoirs publics de façon à professer leur croyance, cette conclusion n'affecte pas par ailleurs leur droit à cette liberté à titre personnel.

2. *L'atteinte aux droits de M. Simoneau*

[120] La prière récitée par le conseil municipal en violation du devoir de neutralité de l'État engendre une distinction, exclusion et préférence fondée sur la religion, soit l'athéisme de M. Simoneau, qui, conjuguée aux circonstances entourant sa récitation, fait des séances un espace préférentiel favorisant les croyants théistes. Ces derniers peuvent participer à la démocratie municipale dans un environnement favorable à l'expression de leurs croyances, alors que si les incroyants peuvent eux aussi participer, c'est au prix de l'isolement, de l'exclusion et de la stigmatisation. Cela compromet le droit de M. Simoneau à l'exercice de sa liberté de conscience et de religion.

[121] À ce chapitre, la preuve retenue par le Tribunal révèle que, lorsque M. Simoneau se présente aux séances du conseil municipal, il doit faire un choix : soit demeurer dans la salle et se conformer à la pratique religieuse de la Ville, soit s'exclure de la pratique en refusant d'y participer ou en sortant physiquement de la salle le temps de la prière. Si M. Simoneau choisit de se conformer à la pratique du conseil municipal, il agit en contradiction directe avec son athéisme. S'il choisit de s'exclure de la prière en refusant d'y participer ou en quittant la salle, il est alors forcé de révéler son incroyance (par. 266). Selon les constatations du Tribunal, M. Simoneau a souffert d'un fort sentiment d'isolement et d'exclusion (par. 265-266). Pour cette raison, le Tribunal a conclu que l'entrave résultant de cette situation est plus que négligeable ou insignifiante (par. 262). Une telle entrave constitue une atteinte à la liberté de conscience et de religion du plaignant.

[122] At the risk of repeating myself, the attempt at accommodation provided for by the City in the By-law, namely giving those who preferred not to attend the recitation of the prayer the time they needed to re-enter the council chamber, far from tempering the discrimination, exacerbated it.

[123] Here again, the Court of Appeal contradicted the Tribunal's findings of fact, holding that the interference with Mr. Simoneau's freedom was at most trivial or insubstantial (paras. 109-15). Its intervention on this point was based on the standard of correctness, which it applied to the entire appeal. It erred in doing so. It should have shown deference to the Tribunal's assessment of the effect of the prayer on Mr. Simoneau's freedom of conscience and religion and could not disregard the Tribunal's findings in this regard unless they were unreasonable. But they were supported by solid evidence.

[124] Moreover, these findings are similar to findings made by other courts in similar circumstances. In *Zylberberg v. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641, the Ontario Court of Appeal had to determine whether the possibility of being exempted from participation in a religious practice rendered that practice less intrusive. The regulations at issue in that case required that each school day be opened or closed with the reading of religious texts and the recitation of a prayer. The law included an exemption for pupils whose parents objected to those activities. The court held that the existence of an exemption did not mean that freedom of conscience and religion was not infringed. The requirement that the exemption be requested meant that pupils and their parents were forced to reveal that their religious identity was different from that of the majority:

... the right to be excused from class, or to be exempted from participating, does not overcome the infringement of the Charter freedom of conscience and religion by the mandated religious exercises. On the contrary, the exemption provision imposes a penalty on pupils from religious minorities who utilize it by stigmatizing them as non-conformists and setting them apart

[122] Quitte à le redire, la tentative d'accommodement que prévoit le Règlement de la Ville et qui consiste à allouer à ceux qui préfèrent ne pas assister à la prière le temps requis pour réintégrer la salle du conseil, loin de tempérer la discrimination, a plutôt l'effet de l'exacerber.

[123] Là encore, contredisant les constatations factuelles du Tribunal, la Cour d'appel a jugé que l'entrave subie par M. Simoneau est tout au plus négligeable ou insignifiante (par. 109-115). Elle est intervenue à cet égard sur la base de la norme de la décision correcte qu'elle a appliquée à l'ensemble du pourvoi et, ce faisant, elle a commis une erreur. Elle devait faire preuve de déférence envers cette évaluation des effets de la prière sur la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau et ne pouvait écarter ces conclusions du Tribunal que si elles étaient déraisonnables. Or, une preuve solide les étayait.

[124] Ces conclusions rejoignent du reste celles auxquelles sont arrivés d'autres tribunaux dans des circonstances analogues. Dans *Zylberberg c. Sudbury Board of Education (Director)* (1988), 65 O.R. (2d) 641, la Cour d'appel de l'Ontario devait décider si la possibilité d'être exempté d'une pratique religieuse rend celle-ci moins attentatoire. Dans cette affaire, un règlement exigeait que chaque jour d'école commence ou se conclue par la lecture de textes religieux et la récitation d'une prière. La loi renfermait une exemption en faveur des élèves dont les parents s'opposaient à ces activités. La cour a conclu que l'existence d'une exemption n'empêchait pas l'atteinte à la liberté de conscience et de religion. L'obligation de solliciter cette exemption forçait les élèves et leurs parents à révéler leur identité religieuse différente de celle de la majorité :

[TRADUCTION] ... le droit d'être autorisé à sortir de la salle de classe ou d'être exempté des activités religieuses imposées n'élimine pas l'atteinte qu'entraînent ces activités à la liberté de conscience et de religion garantie par la Charte. Au contraire, la disposition prévoyant l'exemption pénalise les élèves des minorités religieuses qui l'invoquent en les stigmatisant comme non-conformistes et en

from their fellow students who are members of the dominant religion. In our opinion, the conclusion is inescapable that the exemption provision fails to mitigate the infringement of freedom of conscience and religion by s. 28(1). [Emphasis added; p. 656.]

[125] In a subsequent case, *Freitag v. Penetanguishene (Town)* (1999), 47 O.R. (3d) 301, the Ontario Court of Appeal reached a similar conclusion in a similar situation:

The “subtle and constant reminder” of his difference from the majority is what causes the appellant to feel intimidated and uncomfortable at council meetings. It has also deterred him from running for a council which proclaims and identifies itself as it does. In *Zylberberg*, this court . . . held, at p. 655, that the need to seek an exemption from attending the opening exercises “compels students and parents to make a religious statement” so that the effect of the exemption provisions was to discriminate against religious minorities by stigmatizing them. . . .

Similarly, the appellant is clearly stigmatized by his decision not to stand and recite the Lord’s Prayer, so that the fact that he is not prohibited from making that choice does not save the Town’s practice from infringing his *Charter* right. [Emphasis deleted; paras. 39-40.]

[126] In sum, regardless of the approach taken in the analysis, the Tribunal’s finding in the instant case of discrimination contrary to ss. 3 and 10 of the *Quebec Charter* was reasonable. The exclusion caused by the practice and the By-law in the case at bar resulted in an infringement of Mr. Simoneau’s freedom of conscience and religion, and it follows that the prayer necessarily had the effect of impairing his right to full and equal exercise of that freedom (*Ford*, at pp. 786-87).

[127] In closing, as to the City’s by-law regulating the prayer, I will repeat that it was adopted after Mr. Simoneau had filed his complaint with the Commission, if not in reaction to that complaint. What the respondents hoped to do in adopting the By-law was to ensure that the prayer was consistent with the *Quebec Charter* on the basis of *Allen*

les mettant à l’écart des élèves qui appartiennent à la religion dominante. À notre avis, la conclusion inéluctable est que cette disposition n’atténue pas la violation de la liberté de conscience et de religion qu’engendre le par. 28(1). [Je souligne; p. 656.]

[125] Dans un arrêt subséquent, *Freitag c. Penetanguishene (Town)* (1999), 47 O.R. (3d) 301, la même Cour d’appel a tiré une conclusion analogue dans une situation semblable :

[TRADUCTION] Le « rappel subtil et constant » de ce qui le distingue de la majorité est la raison pour laquelle l’appelant se sent intimidé et mal à l’aise lors des séances du conseil. Cette situation l’a également dissuadé de briguer un poste au sein d’un conseil qui proclame son identité comme il le fait. Dans *Zylberberg*, notre cour a [. . .] conclu, à la p. 655, que d’être obligé de demander une exemption des activités d’ouverture « contrai[nait] les élèves et les parents à déclarer leur appartenance religieuse », de sorte que les dispositions prévoyant l’exemption avaient pour effet de réserver un traitement discriminatoire aux minorités religieuses en les stigmatisant. . . .

De même, l’appelant est clairement stigmatisé du fait de sa décision de ne pas se lever et de ne pas réciter le Notre Père, de telle sorte que même si ce choix ne lui est pas interdit, cela n’empêche pas la pratique de la Ville de violer le droit que lui garantit la *Charte*. [Italique omis; par. 39-40.]

[126] En somme, peu importe l’angle sous lequel on l’analyse, la conclusion du Tribunal voulant qu’il y ait en l’espèce discrimination contraire aux art. 3 et 10 de la *Charte québécoise* est raisonnable. L’exclusion causée par la pratique et le Règlement engendre une atteinte à la liberté de conscience et de religion de M. Simoneau; la prière a donc nécessairement pour effet de compromettre son droit à l’exercice, en toute égalité, de cette liberté (*Ford*, p. 786-787).

[127] En terminant, pour ce qui est du Règlement de la Ville qui encadre la prière, je rappellerai que celui-ci est adopté à la suite de la plainte déposée devant la Commission par M. Simoneau, sinon en réaction à celle-ci. En adoptant le Règlement, les intimés espéraient rendre la prière conforme à la *Charte québécoise* en se fondant sur une décision

v. Renfrew (County) (2004), 69 O.R. (3d) 742, a decision of the Ontario Superior Court of Justice that I will discuss below. In light of the analysis of the facts in the case at bar, however, that does not alter the outcome. A by-law adopted to regulate a discriminatory religious practice that is incompatible with the state's duty of neutrality must also be discriminatory. Even though the By-law's preamble indicates an intention [TRANSLATION] "to ensure decorum and highlight the importance of the work of the councillors", it can be seen from the evidence as a whole that this purpose was secondary. Decorum could have been ensured in many other ways that would not have led the City to adopt a religious belief.

[128] Finally, although the adoption of a by-law normally opens the door to the application of the justificatory provision (*Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295, at para. 53), the onus of justification was on the respondents (*Oakes*, at pp. 136-37; *Edwards Books*, at p. 768). Since they have advanced no substantive argument in this regard, I will not discuss this further.

(c) *Other Submissions of the Respondents*

[129] Despite these findings of the Tribunal, the respondents raise four other arguments in favour of finding that the prayer is valid and is not discriminatory, which I will now discuss.

(i) Absolute Neutrality and True Neutrality

[130] In the respondents' view, barring the municipal council from reciting the prayer would amount to giving atheism and agnosticism prevalence over religious beliefs. The Court of Appeal advanced this same argument in its reasons (para. 71). Its comments on benevolent neutrality were along the same lines.

[131] This Court has referred in the past to the difficulty the definition of the concept of neutrality seems to cause. In *S.L.*, the Court referred to comments made by Professor R. Moon:

de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, *Allen c. Renfrew (County)* (2004), 69 O.R. (3d) 742, sur laquelle je reviendrai. À la lumière de l'analyse factuelle propre au présent dossier, cela ne change rien au résultat. Un règlement qui a pour but d'encadrer une pratique religieuse discriminatoire qui contrevient au devoir de neutralité de l'État ne peut être que discriminatoire lui aussi. Même si son préambule énonce l'intention « d'assurer le décorum et l'importance du travail des conseillers », l'ensemble de la preuve révèle que cet objectif est secondaire. En effet, le décorum pourrait être assuré de nombreuses autres façons qui n'amèneraient pas la Ville à adopter une croyance religieuse.

[128] Enfin, bien que l'adoption d'un règlement donne normalement ouverture au recours à la disposition justificative (*Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295, par. 53), il incombe aux intimés de faire la preuve de la justification (*Oakes*, p. 136-137; *Edwards Books*, p. 768). Puisqu'ils n'ont présenté aucun argument substantiel à cet effet, je ne m'y attarde pas davantage.

c) *Les autres prétentions des intimés*

[129] Malgré ces constatations du Tribunal, les intimés défendent la validité de la prière et son caractère non discriminatoire en insistant sur quatre autres arguments auxquels je réponds.

(i) Neutralité absolue et neutralité réelle

[130] Les intimés sont d'avis que le fait d'empêcher le conseil municipal de réciter la prière équivaut à faire triompher l'athéisme et l'agnosticisme sur les croyances religieuses. La Cour d'appel fait écho à cette prétention dans ses motifs (par. 71). Ses propos sur la neutralité bienveillante vont dans le même sens.

[131] Notre Cour a déjà reconnu l'apparente difficulté que soulève la définition de la notion de neutralité. Dans *S.L.*, la Cour renvoie aux propos du professeur R. Moon :

We must recognize that trying to achieve religious neutrality in the public sphere is a major challenge for the state. The author R. Moon has clearly described the difficulty of implementing a legislative policy that will be seen by everyone as neutral and respectful of their freedom of religion:

If secularism or agnosticism constitutes a position, worldview, or cultural identity equivalent to religious adherence, then its proponents may feel excluded or marginalized when the state supports even the most ecumenical religious practices. But by the same token, the complete removal of religion from the public sphere may be experienced by religious adherents as the exclusion of their worldview and the affirmation of a non-religious or secular perspective

. . . Ironically, then, as the exclusion of religion from public life, in the name of religious freedom and equality, has become more complete, the secular has begun to appear less neutral and more partisan. With the growth of agnosticism and atheism, religious neutrality in the public sphere may have become impossible. What for some is the neutral ground on which freedom of religion and conscience depends is for others a partisan anti-spiritual perspective.

(“Government Support for Religious Practice”, in *Law and Religious Pluralism in Canada* (2008), 217, at p. 231) [para. 30]

[132] Stressing that absolute state neutrality is impossible to attain, the Court defined its non-absolutist conception of neutrality as follows:

Therefore, following a realistic and non-absolutist approach, state neutrality is assured when the state neither favours nor hinders any particular religious belief, that is, when it shows respect for all postures towards religion, including that of having no religious beliefs whatsoever, while taking into account the competing constitutional rights of the individuals affected.

(*S.L.*, at para. 32)

Thus, a neutrality that is non-absolute is nevertheless a true neutrality. But this true neutrality presupposes that the state abstains from taking a position on questions of religion.

Il faut reconnaître que la recherche de la neutralité religieuse dans la sphère publique constitue un défi important pour l’État. L’auteur R. Moon a bien exprimé la difficulté que pose la mise en œuvre d’une politique législative qui serait considérée par tous comme étant neutre et respectueuse de leur liberté de religion :

[TRADUCTION] Si la laïcisation ou l’agnosticisme constitue une position, une vision du monde ou une identité culturelle équivalente à une appartenance religieuse, ses adeptes pourraient se sentir exclus ou marginalisés au sein d’un État qui appuie les pratiques religieuses, même les moins confessionnelles. Par ailleurs, il est possible que les croyants interprètent le retrait intégral de toute religion de la sphère publique comme le rejet de leur vision du monde et l’affirmation d’une perspective laïque

. . . Ainsi, de manière ironique, alors que la religion se retire de plus en plus de la place publique au nom de la liberté et de l’égalité religieuses, la laïcité paraît moins neutre et plus partisane. Compte tenu de la croissance de l’agnosticisme et de l’athéisme, la neutralité religieuse dans la sphère publique est peut-être devenue impossible. Ce que certains considèrent comme le terrain neutre essentiel à la liberté de religion et de conscience constitue pour d’autres une perspective antispiritualiste partisane.

(« Government Support for Religious Practice », dans *Law and Religious Pluralism in Canada* (2008), 217, p. 231) [par. 30]

[132] Soulignant l’impossibilité pour l’État de faire preuve d’une neutralité absolue, la Cour définit ainsi sa conception non absolutiste de la neutralité :

Par conséquent, suivant une approche réaliste et non absolutiste, la neutralité de l’État est assurée lorsque celui-ci ne favorise ni ne défavorise aucune conviction religieuse; en d’autres termes, lorsqu’il respecte toutes les positions à l’égard de la religion, y compris celle de n’en avoir aucune, tout en prenant en considération les droits constitutionnels concurrents des personnes affectées.

(*S.L.*, par. 32)

Ainsi, une neutralité non absolue n’en est pas moins une neutralité réelle. Par contre, cette neutralité réelle suppose que l’État s’abstienne de prendre position sur les matières religieuses.

[133] Contrary to the respondents' argument, abstaining does not amount to taking a stand in favour of atheism or agnosticism. The difference, which, although subtle, is important, can be illustrated easily. A practice according to which a municipality's officials, rather than reciting a prayer, solemnly declared that the council's deliberations were based on a denial of God would be just as unacceptable. The state's duty of neutrality would preclude such a position, the effect of which would be to exclude all those who believe in the existence of a deity.

[134] In short, there is a distinction between unbelief and true neutrality. True neutrality presupposes abstention, but it does not amount to a stand favouring one view over another. No such inference can be drawn from the state's silence. In this regard, I will say that the benevolent neutrality to which the Court of Appeal referred is not really compatible with the concept of true neutrality. As understood by that court, neutrality would in the instant case require tolerance for the state's profession of a clearly identified religious belief on the basis of tolerance for its history and culture. I do not believe that is the sense of true state neutrality with respect to freedom of conscience and religion.

(ii) Non-denominational Nature of the Prayer

[135] The respondents stress the non-denominational nature of the prayer and argue that this makes the prayer an inclusive practice that neither favours nor hinders any religion and can therefore infringe nobody's freedom of conscience and religion. On this point, too, the Court of Appeal said the same thing (paras. 88-96). I find that this argument must fail for two reasons.

[136] First, it has not been established in this case that the prayer is non-denominational. The Tribunal's findings of fact instead tend toward the opposite result, as can be seen from the foregoing analysis. In light of the recitals of the preamble to the By-law, the wording of the prayer and the context in which the prayer was recited, the Tribunal observed that the council's practice was strongly associated with Catholicism (paras. 239-41). The Tribunal's finding

[133] Contrairement à ce que plaident les intimés, s'abstenir n'équivaut pas à prendre position en faveur de l'athéisme ou de l'agnosticisme. La différence, subtile mais importante, s'illustre aisément. Si, au lieu de réciter une prière, les représentants d'une municipalité déclareraient solennellement que les délibérations du conseil se fondent sur le déni de Dieu, cette pratique serait tout aussi inacceptable. La neutralité requise de l'État s'oppose à une telle prise de position, qui aurait pour effet d'exclure tous ceux qui croient en l'existence d'une divinité.

[134] Bref, il existe une distinction entre l'incroyance et la neutralité réelle. Cette dernière suppose l'abstention, mais cela n'est pas une prise de position en faveur d'une perspective plutôt que d'une autre. Une telle inférence ne peut être tirée du silence de l'État. Sous ce rapport, je préciserai que la neutralité bienveillante à laquelle se réfère la Cour d'appel cadre mal avec la notion de neutralité réelle. Telle qu'elle est perçue par la cour, la neutralité obligerait en l'espèce à tolérer la profession par l'État d'une croyance religieuse bien identifiée, pour des raisons de tolérance envers son histoire et sa culture. Je ne crois pas que ce soit là le sens de la neutralité réelle de l'État en matière de liberté de conscience et de religion.

(ii) Le caractère non confessionnel de la prière

[135] Les intimés insistent sur le caractère non confessionnel de la prière. Selon eux, cela en fait une pratique inclusive qui ne favorise ou ne défavorise aucune religion et qui, partant, ne peut attenter à la liberté de conscience et de religion de quiconque. Là encore, la Cour d'appel abonde dans le même sens (par. 88-96). À mon avis, cette prétention se bute aux deux obstacles suivants.

[136] D'abord, le caractère non confessionnel de la prière n'est pas établi en l'espèce. Les conclusions factuelles du Tribunal vont plutôt dans le sens contraire. L'analyse qui précède en témoigne. Compte tenu des attendus du préambule du Règlement, du texte de la prière et du contexte dans lequel elle est récitée, le Tribunal fait observer que la pratique du conseil est fortement associée au catholicisme (par. 239-241). À moins de substituer

cannot be determined to be unreasonable having regard to the facts and the law unless we substitute our own finding for it, which is what the Court of Appeal did by re-assessing the evidence and accepting the theory of the respondents' experts.

[137] Second, even if it were accepted that the prayer at issue is *prima facie* a non-denominational practice, it is nonetheless a religious practice, as the respondents themselves conceded at the hearing in this Court. The respondents argue in this regard that a state that is "somewhat religious" can be tolerated in the context of state neutrality provided that it is inclusive, and that this tolerance can be justified on the basis of historical and traditional values. They add that the separation of church and state does not necessarily mean that the two are totally separate. I find that the respondents are on the wrong track in this respect. True neutrality is concerned not with a strict separation of church and state on questions related to religious thought. The purpose of neutrality is instead to ensure that the state is, and appears to be, open to all points of view regardless of their spiritual basis. Far from requiring separation, true neutrality requires that the state neither favour nor hinder any religion, and that it abstain from taking any position on this subject. Even if a religious practice engaged in by the state is "inclusive", it may nevertheless exclude non-believers; whether it is consistent with the *Quebec Charter* depends not on the extent to which it is inclusive, but on its exclusive nature and its effect on the complainant's ability to act in accordance with his or her beliefs.

[138] On this point, the respondents rely, as did the Court of Appeal, on two Ontario cases. In the first case, *Freitag*, to which I referred briefly above, the Ontario Court of Appeal held that a Christian prayer recited at the opening of public meetings of a municipal council infringed the freedom of conscience and religion of a non-Christian citizen. In *obiter*, the court suggested that it would have held a non-denominational prayer to be valid. However, its comments were limited to suggesting that such a practice might satisfy the minimal impairment criterion of the test for justification under s. 1 of the *Canadian Charter* (paras. 51-52). It cited as an example

notre propre conclusion à celle du Tribunal, ce que la Cour d'appel a fait en réévaluant la preuve et en adhérant à la thèse des experts des intimés, l'on ne peut qualifier cette conclusion de déraisonnable au regard des faits et du droit.

[137] Ensuite, même si l'on accepte que la prière litigieuse constitue une pratique en apparence non confessionnelle, les intimés ont eux-mêmes admis à l'audience devant notre Cour que cette prière n'en demeure pas moins une pratique religieuse. Ils soutiennent à ce sujet que la neutralité de l'État permet de tolérer un État « un peu religieux », dans la mesure où celui-ci se montre inclusif. Une telle tolérance serait justifiable au nom de valeurs fondées sur l'histoire et sur la tradition. Selon eux, l'autonomie de l'État et de la religion ne signifie pas nécessairement la séparation totale entre les deux. J'estime que les intimés font fausse route à cet égard. La cible de la neutralité réelle n'est pas la stricte autonomie de l'État par rapport aux perspectives religieuses. L'objectif de la neutralité est plutôt de faire en sorte que l'État demeure — en fait et en apparence — ouvert à tous les points de vue, sans égard à leur fondement spirituel. Loin de viser l'autonomie, la neutralité réelle exige que l'État ne favorise ni ne défavorise aucune religion et s'abstienne de prendre position sur ce sujet. Or, même « inclusive », une pratique religieuse étatique risque néanmoins d'exclure les incroyants; sa conformité avec la *Charte québécoise* ne dépend pas de son degré d'inclusion, mais de son caractère exclusif et de ses effets sur la capacité du plaignant d'agir en conformité avec ses croyances.

[138] Sur ce point, à l'instar de Cour d'appel, les intimés invoquent deux jugements ontariens. Dans le premier, *Freitag*, dont j'ai déjà parlé brièvement, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé qu'une prière chrétienne récitée à l'ouverture des séances publiques du conseil municipal contrevenait à la liberté de conscience et de religion d'un citoyen non chrétien. En *obiter*, elle laisse entendre qu'elle aurait déclaré valide une prière qui aurait été non confessionnelle. Ses commentaires se limitaient toutefois à suggérer qu'une telle pratique pourrait satisfaire au critère de l'atteinte minimale de l'analyse justificative fondée sur l'article premier de la *Charte canadienne*

the prayer recited by the Speaker of the House of Commons before that body's meetings.

[139] In the second case, *Renfrew*, the Ontario Superior Court of Justice found a prayer it characterized as being non-denominational to be valid. In light of the facts that had been established in that case, and contrary to the findings of the Tribunal in the case at bar, the court held that the prayer was not religious:

The prayer in its present form is not in substance a religious observance, coercive or otherwise and it does not impose any burden on the applicant or any restriction on his exercise of his own beliefs. The recital of this prayer does not compel the applicant, in contrast to *Freitag*, to participate in a Christian or other denominational form of worship. The mere mention of God in the prayer in question is not in this court's opinion, sufficient in its effect on the applicant to interfere in any material way with his religious beliefs. [Emphasis added; para. 27.]

[140] These cases are of no assistance to the respondents. Insofar as the practice authorized in *Renfrew* was one whose effect constituted an insubstantial impairment, that case can be distinguished from the case at bar. Furthermore, although we need not cast doubt on the findings of fact of the judge in that case, the Tribunal's findings in the instant case are clear. The City's practice is religious, and its effect on the complainant was more than trivial. Likewise, to the extent that *Freitag* does not close the door on the application of the justificatory provision, the reasoning of the Ontario Court of Appeal in that case does not apply here. It was reasonable for the Tribunal to conclude that the City could not have recourse to the justificatory provision (paras. 283-85), and the respondents have submitted no arguments in this regard.

(iii) The Prayer of the House of Commons

[141] The respondents submit that the City's prayer must be valid because it is similar to the one

(par. 51-52). Elle cite en exemple la prière du Président de la Chambre des communes avant l'ouverture des séances.

[139] Dans le second, *Renfrew*, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a reconnu la validité d'une prière qu'elle a qualifiée de non confessionnelle. Dans le contexte factuel établi dans cette affaire, et contrairement aux constatations du Tribunal en l'espèce, la cour a jugé que la prière n'était pas religieuse :

[TRADUCTION] Dans sa forme actuelle, la prière ne constitue pas réellement une pratique religieuse, coercitive ou autre, et elle n'impose pas au demandeur de fardeau ou de contrainte relativement à l'exercice de ses propres croyances. À la différence des faits en cause dans *Freitag*, la récitation de la prière en l'espèce n'oblige pas le demandeur à participer à une pratique liée au christianisme ou à une autre religion. La simple mention de Dieu dans la prière en question n'a pas, de l'avis de notre cour, d'effets suffisants sur le demandeur pour entraîner une entrave appréciable à ses croyances religieuses. [Je souligne; par. 27.]

[140] Ces décisions ne sont d'aucun secours pour les intimés. Dans la mesure où *Renfrew* autorise une pratique dont les effets constituent une entrave insignifiante, ce cas se distingue de celui qui nous occupe. Par ailleurs, alors que nous n'avons pas à remettre en cause les conclusions de fait du juge dans cette affaire, les constatations factuelles du Tribunal en l'espèce sont claires. La pratique de la Ville est religieuse et engendre des effets plus que négligeables sur le plaignant. De même, dans la mesure où *Freitag* ne ferme pas la porte au recours à la disposition justificative, le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario dans cette affaire est inapplicable ici. En effet, le Tribunal a raisonnablement conclu que la Ville ne pouvait avoir recours à la disposition justificative (par. 283-285) et les intimés n'ont présenté aucun argument à cet égard.

(iii) La prière de la Chambre des communes

[141] Les intimés soutiennent que la prière de la Ville est nécessairement valide, puisqu'elle est

recited by the Speaker of the House of Commons before that body's meetings. Gagnon J.A. also referred to the latter prayer in his reasons (paras. 94-95).

[142] In the specific context of this appeal, this argument must fail for three reasons. First, there is no evidence before us on the purpose of the prayer of the House of Commons. Second, the circumstances of the recitation of the two prayers are different. Third, it is possible that the House's prayer is subject to parliamentary privilege, as certain courts have suggested (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); see also *Renfrew*, at para. 22).

[143] In the absence of detailed evidence on Parliament's practice and the circumstances thereof, and of full argument on this point, it would be inappropriate for the Court to discuss its content or to use it to support a finding that the City's prayer is valid.

(iv) Preamble to the *Canadian Charter* and the Supremacy of God

[144] Finally, the respondents argue that the reference to the supremacy of God in the preamble to the *Canadian Charter* establishes the moral source of the values that charter protects. In their view, a prayer that refers to that same source cannot, in itself, interfere with anyone's freedom of conscience and religion. The Court of Appeal also mentioned this reference (at para. 100), although it did not discuss it in detail.

[145] The preamble to the *Canadian Charter* reads as follows:

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

[146] In my opinion, the respondents' argument in this regard truncates the analysis on the issue of freedom of conscience and religion. Contrary to what

similaire à celle que récite le Président de la Chambre des communes avant les délibérations des parlementaires. Le juge Gagnon en fait aussi état dans ses motifs (par. 94-95).

[142] Dans le contexte particulier de ce pourvoi, cet argument ne peut être retenu pour trois raisons. Premièrement, nous ne disposons d'aucune preuve sur l'objet de la prière de la Chambre des communes. Deuxièmement, les circonstances entourant la récitation des deux prières diffèrent. Troisièmement, il est possible que la prière de la Chambre soit soumise au privilège parlementaire, comme l'ont suggéré certains tribunaux (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); voir aussi *Renfrew*, par. 22).

[143] En l'absence de preuve détaillée sur la pratique du Parlement et les circonstances qui la caractérisent, et sans argumentaire complet à ce sujet, il est inopportun pour la Cour de se prononcer sur sa teneur ou de l'utiliser afin de valider la prière de la Ville.

(iv) Le préambule de la *Charte canadienne* et la suprématie de Dieu

[144] Enfin, les intimés plaident que la mention de la suprématie de Dieu dans le préambule de la *Charte canadienne* identifie la source morale des valeurs que celle-ci protège. Selon eux, une prière qui se réfère à cette même source ne saurait, en soi, brimer la liberté de conscience et de religion de quiconque. Les motifs de la Cour d'appel font également état de cette mention (par. 100), sans trop s'y attarder.

[145] Le préambule de la *Charte canadienne* énonce ce qui suit :

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit :

[146] À mon avis, l'argument des intimés tronque l'analyse fondée sur la liberté de conscience et de religion. Contrairement à ce que suggère cet

their argument suggests, that analysis is not limited to a single reference to God in the prayer. On its own, that reference is not determinative. Rather, the analysis concerns the state's observance of a religious practice. The moral source of that practice, whether divine or otherwise, is but one of the contextual factors that make it possible to identify the practice's purpose and its effect. It is that purpose and that effect that are determinative of the existence of discriminatory interference with freedom of conscience and religion and of a breach of the state's duty of neutrality.

[147] The reference to the supremacy of God in the preamble to the *Canadian Charter* cannot lead to an interpretation of freedom of conscience and religion that authorizes the state to consciously profess a theistic faith. The preamble, including its reference to God, articulates the "political theory" on which the *Charter's* protections are based (see *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at para. 95, in which the Court was discussing the preamble to the *Constitution Act, 1867*). It must nevertheless be borne in mind that the express provisions of the *Canadian Charter*, such as those regarding freedom of conscience and religion, must be given a generous and expansive interpretation. This approach is necessary to ensure that those to whom the *Canadian Charter* applies enjoy the full benefit of the rights and freedoms and, thereby, that the purpose of that charter is attained (*Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, at para. 23; *Big M*, at p. 344; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at p. 156). The same is equally true of the *Quebec Charter*.

[148] Thus, the reference to God in the preamble cannot be relied on to reduce the scope of a guarantee that is expressly provided for in the charters. Professor L. Sossin explains this as follows in "The 'Supremacy of God', Human Dignity and the *Charter of Rights and Freedoms*" (2003), 52 *U.N.B.L.J.* 227, at p. 229:

The reference to the supremacy of God in the *Charter* should not be construed so as to suggest one religion is

argument, cette analyse ne porte pas uniquement sur une simple mention de Dieu dans la prière. À elle seule, cette mention n'est pas déterminante. L'analyse porte plutôt sur l'exercice, par l'État, d'une pratique religieuse. La source morale sur laquelle s'appuie cette pratique, qu'elle soit divine ou autre, n'est qu'un des éléments contextuels permettant de cerner son objet et ses effets. Ce sont ces derniers qui sont déterminants pour décider de l'existence d'une atteinte discriminatoire à la liberté de conscience et de religion et d'une violation de la neutralité de l'État.

[147] La mention de la suprématie de Dieu dans le préambule de la *Charte canadienne* ne saurait entraîner une interprétation de la liberté de conscience et de religion qui autoriserait l'État à professer sciemment une foi théiste. Ce préambule, y compris sa référence à l'être divin, est l'expression de la « thèse politique » sur laquelle reposent les protections qu'elle renferme (voir *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 95, à propos du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Toutefois, il faut garder à l'esprit que les dispositions explicites de la *Charte canadienne*, telles celles relatives à la liberté de conscience et de religion, doivent recevoir une interprétation large et libérale. Une telle approche est nécessaire pour assurer aux justiciables le plein bénéfice des droits et libertés et, ainsi, réaliser l'objet de la *Charte canadienne* (*Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3, par. 23; *Big M*, p. 344; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 156). Cela est tout aussi vrai pour la *Charte québécoise*.

[148] Partant, la mention du divin dans le préambule ne saurait être invoquée pour diminuer l'étendue d'une garantie explicite prévue par les chartes. Comme l'écrit le professeur L. Sossin, « The "Supremacy of God", Human Dignity and the *Charter of Rights and Freedoms* » (2003), 52 *R.D.U.N.-B.* 227, p. 229 :

[TRADUCTION] La mention de la suprématie de Dieu dans la *Charte* ne saurait permettre d'affirmer qu'une

favoured over another in Canada, nor that monotheism is more desirable than polytheism, nor that the God-fearing are entitled to greater rights and privileges than atheists or agnostics. Any of these interpretations would be at odds with the purpose and orientation of the *Charter*, as well as with the specific provisions regarding freedom of religion and conscience under s. 2. [Emphasis added.]

[149] This leads me to conclude that the reference to the supremacy of God does not limit the scope of freedom of conscience and religion and does not have the effect of granting a privileged status to theistic religious practices. Contrary to what the respondents suggest, I do not believe that the preamble can be used to interpret this freedom in this way.

(d) *Conclusion*

[150] None of the arguments advanced by the respondents can refute the inescapable conclusion that, in the instant case, the By-law and the City's practice with respect to the prayer are incompatible with the state's duty of religious neutrality. The Tribunal's findings of fact on the religious and discriminatory nature of the By-law and of the practice were not unreasonable; quite the contrary. The prayer creates a distinction, exclusion and preference based on religion that has the effect of impairing Mr. Simoneau's right to full and equal exercise of his freedom of conscience and religion. The Court of Appeal could not simply substitute its own view for that of the Tribunal without first establishing in what way the Tribunal's findings were unreasonable, which it did not do. This Court must intervene to restore the Tribunal's judgment in this regard. I will conclude my analysis by discussing the remedies that were granted.

D. *Remedies*

(1) Declaration of Inoperability of By-law VS-R-2008-40

[151] The Tribunal declared the By-law to be [TRANSLATION] "inoperative and invalid" (para. 355). The respondents submit that the Tribunal lacks the jurisdiction to make such a declaration, as only the

religion plutôt qu'une autre est privilégiée au Canada, que le monothéisme est préférable au polythéisme ou encore que les croyants jouissent de droits et privilèges plus étendus que les athées ou les agnostiques. L'une ou l'autre de ces interprétations irait à l'encontre de l'objet et de l'orientation de la *Charte*, ainsi que des dispositions explicites de l'art. 2 portant sur la liberté de religion et de conscience. [Je souligne.]

[149] J'en conclus que la mention de la suprématie de Dieu ne restreint pas la portée de la liberté de conscience et de religion et n'a pas pour effet d'accorder un statut privilégié aux pratiques religieuses théistes. Contrairement à ce que suggèrent les intimés, je ne crois pas que le préambule puisse servir à interpréter ainsi cette liberté.

d) *Conclusion*

[150] Aucun des arguments avancés par les intimés ne permet d'écarter la conclusion inéluctable suivant laquelle, en l'espèce, le Règlement et la pratique de la Ville concernant la prière contreviennent à l'obligation de neutralité religieuse de l'État. Les conclusions factuelles du Tribunal sur le caractère religieux et discriminatoire de ce Règlement et de cette pratique ne sont pas déraisonnables, bien au contraire. La prière crée une distinction, exclusion et préférence fondée sur la religion qui a pour effet de compromettre le droit de M. Simoneau à l'exercice, en pleine égalité, de sa liberté de conscience et de religion. La Cour d'appel ne pouvait se contenter de substituer son opinion à celle du Tribunal sans d'abord déterminer en quoi ces conclusions étaient déraisonnables. Elle ne l'a pas fait. Une intervention s'impose afin de rétablir le jugement du Tribunal à ce chapitre. Je termine mon analyse en commentant les mesures de réparation prononcées.

D. *Les mesures de réparation*

(1) La déclaration d'inopérabilité du Règlement VS-R-2008-40

[151] Le Tribunal a déclaré le Règlement « inopérant et sans effet » (par. 355). Les intimés prétendent que cette déclaration outrepassé la compétence du Tribunal, car seule la Cour supérieure a

Superior Court has the power to make a blanket declaration of invalidity. The respondents are right. The Tribunal's declaration on this point must be amended.

[152] The *Quebec Charter* has a special place in Quebec's hierarchy of rules. Section 52 confers a certain primacy on ss. 1 to 38; in principle, no provision of any Act may derogate from them. As a result, these provisions can be said to have quasi-constitutional status (*Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345, at para. 116; *Boisbriand*, at para. 27; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Communauté urbaine de Montréal*, 2004 SCC 30, [2004] 1 S.C.R. 789 ("CUM"), at paras. 14-15 and 20; *Globe and Mail v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592, at para. 29). If the Tribunal finds that a complainant's rights have been interfered with, the complainant is entitled to obtain the cessation of that interference (ss. 49, 80 and 111 of the *Quebec Charter*; *Béliveau St-Jacques*, at para. 117). If the interference results from the application of a regulatory provision, s. 52 confers on the Tribunal the power to consider the provision in question inoperative and of no force or effect for the purposes of the case before it. Thus, the Tribunal can make a declaration of inoperability (CUM, at para. 27).

[153] However, this Court has held that an administrative tribunal such as the Tribunal does not have jurisdiction to make a general declaration of invalidity (*Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504, at para. 31; *Okwuobi v. Lester B. Pearson School Board*, 2005 SCC 16, [2005] 1 S.C.R. 257, at para. 44). Only a court of law has the power to do so.

[154] In the case at bar, the appellants asked the Tribunal to declare the By-law inoperative and of no force or effect in relation to Mr. Simoneau and, in particular, to order that the interference with his rights cease. Insofar as the By-law infringed the *Quebec Charter*, the Tribunal could declare it to be inoperable against him. However, it could not declare it to be "inoperative and invalid" without further clarification, as that would amount to a general

le pouvoir de le déclarer invalide à l'égard de tous. Les intimés ont raison. La déclaration du Tribunal à ce sujet doit être modifiée.

[152] La *Charte québécoise* jouit d'un statut particulier dans la hiérarchie normative au Québec. L'article 52 accorde une primauté aux art. 1 à 38; en principe, aucune disposition d'une loi ne peut y déroger. C'est ce qui permet de qualifier ces dispositions de quasi constitutionnelles (*Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, par. 116; *Boisbriand*, par. 27; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, 2004 CSC 30, [2004] 1 R.C.S. 789 (« CUM »), par. 14-15 et 20; *Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41, [2010] 2 R.C.S. 592, par. 29). Dans les cas où le Tribunal constate une atteinte aux droits d'un plaignant, ce dernier a le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte (art. 49, 80 et 111 de la *Charte québécoise*; *Béliveau St-Jacques*, par. 117). Lorsque l'atteinte résulte de l'application d'une disposition réglementaire, l'art. 52 lui confère le pouvoir de considérer cette disposition comme inopérante et sans effet pour les besoins de l'affaire dont il est saisi. Il peut ainsi prononcer une déclaration d'inopposabilité (CUM, par. 27).

[153] Toutefois, notre Cour a déjà indiqué qu'un tribunal administratif comme le Tribunal n'a pas compétence pour prononcer une déclaration générale d'invalidité (*Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 31; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257, par. 44). Ce pouvoir appartient aux cours de justice.

[154] Dans le présent cas, les appelants ont demandé au Tribunal de déclarer inopérant et sans effet le Règlement à l'égard de M. Simoneau et, surtout, de faire cesser l'atteinte à ses droits. Dans la mesure où le Règlement contrevient à la *Charte québécoise*, le Tribunal pouvait le déclarer inopposable à M. Simoneau. Par contre, il ne pouvait le déclarer « inopérant et sans effet » sans plus de précision, car cela équivaut à une déclaration générale

declaration of invalidity, which it does not have the jurisdiction to make. In any event, the Tribunal's orders completed its declaration.

(2) Orders

[155] The Tribunal made the following orders:

[TRANSLATION] Orders the defendant Ville de Saguenay, the members of the municipal council, its officers and employees, and the defendant Jean Tremblay to cease reciting a prayer in the municipal council chamber;

Orders Ville de Saguenay to remove from each room where the municipal council gathers for public meetings all religious symbols, including the Sacred Heart statue and the crucifix; [paras. 356-57]

[156] Since the Tribunal did not have jurisdiction to rule on the issue of the religious symbols, it was not open to it to order their removal (para. 357). It was even less open to it to order the removal of "all religious symbols", whereas the evidence was limited to the Sacred Heart statue and the crucifix.

[157] Where the prayer is concerned (para. 356), however, the Tribunal had great latitude. It could make any necessary orders to put an end to the interference. One possible recourse was for it to impose obligations to do or not to do (*CUM*, at para. 26).

(3) Compensatory and Punitive Damages

[158] The Tribunal ordered the respondents solidarily to pay \$30,000 in compensatory and punitive damages (paras. 358, 359 and 360). The respondents submit, first, that it was not open to the Tribunal to award damages solely because of the adoption of the By-law, since they had acted in good faith. They argue that they are protected by the public law immunity that is inherent in the exercise of their regulatory power. This argument must fail. Even if such an immunity applied in the City's favour (*Entreprises Sibeca Inc. v. Frelighsburg (Municipality)*, 2004

d'invalidité, ce qui n'est pas de son ressort. À tous égards, les ordonnances prononcées par le Tribunal complètent cette déclaration.

(2) Les ordonnances

[155] Le Tribunal a rendu les ordonnances suivantes :

Ordonne à la défenderesse Ville de Saguenay, aux membres du conseil municipal, à ses officiers et préposés ainsi qu'au défendeur Jean Tremblay de cesser la récitation d'une prière dans la salle de délibérations du conseil municipal;

Ordonne à Ville de Saguenay de retirer de chacune des salles où se réunit le conseil municipal en assemblée publique tout symbole religieux, dont la statue du Sacré-Cœur et le crucifix; [par. 356-357]

[156] Puisque le Tribunal n'avait pas compétence pour se prononcer sur la question des symboles religieux, il ne pouvait en ordonner le retrait (para. 357). Il ne pouvait encore moins exiger le retrait de « tout symbole religieux », alors que la preuve se limitait à la statue du Sacré-Cœur et au crucifix.

[157] Pour ce qui est de la prière toutefois (par. 356), le Tribunal jouissait d'une grande latitude. Il pouvait prononcer les ordonnances nécessaires pour que cesse l'atteinte identifiée. L'un des moyens à sa disposition était d'imposer des obligations de faire ou de ne pas faire (*CUM*, par. 26).

(3) Les dommages-intérêts compensatoires et punitifs

[158] Le Tribunal a condamné les intimés solidairement à des dommages-intérêts compensatoires et punitifs de 30 000 \$ (par. 358, 359 et 360). Les intimés soutiennent d'abord que le Tribunal ne pouvait octroyer de dommages-intérêts du seul fait de l'adoption du Règlement, car ils avaient agi de bonne foi. Ils plaident qu'ils bénéficient de l'immunité de droit public inhérente à l'exercice de leur pouvoir de réglementation. Cette prétention doit être rejetée. Même si une telle immunité devait s'appliquer en faveur de la Ville (*Entreprises Sibeca Inc. c.*

SCC 61, [2004] 3 S.C.R. 304, at paras. 19-27), the damages awarded to Mr. Simoneau were intended primarily to compensate him for an injury suffered before the By-law was even adopted.

[159] Moreover, given the exclusion Mr. Simoneau had experienced and the mayor's acts that had stigmatized him, the Tribunal found that he had suffered a moral injury (paras. 318-22 and 329). It also found that the interference with the complainant's rights was not only unlawful, but intentional. The Tribunal referred, *inter alia*, to the [TRANSLATION] "religious battle" (para. 333) the mayor had openly conducted on behalf of the council in order to continue to impose his faith on citizens (paras. 333-34).

[160] On the question of compensatory damages, it is true that the telephone calls and abusive comments by citizens, although in bad taste, had little to do with the mayor's actions. There is no indication that the mayor or the City encouraged anyone to harass Mr. Simoneau. Likewise, the anxiety and stress Mr. Simoneau and his spouse suffered are related to the legal proceedings. They had to deal with the media coverage of those proceedings. Even though the Tribunal should not have taken these factors into account in awarding such damages (at paras. 323-28), its decision on this subject, viewed as a whole, satisfied the reasonableness test.

[161] On punitive damages, I find that the parties acted with a sincere belief that their position was right, and that in civil law such damages are an exceptional remedy (*Richard v. Time Inc.*, 2012 SCC 8, [2012] 1 S.C.R. 265, at para. 150; *Genex Communications inc. v. Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo*, 2009 QCCA 2201, [2009] R.J.Q. 2743, at para. 87). Nevertheless, the Tribunal applied the appropriate legal principles to the facts adduced in evidence, relying on the relevant decisions of this Court on this subject (paras. 330-32). In those cases, the Court had stressed that the reference in s. 49 of the *Quebec Charter* to unlawful and intentional interference concerns a person who "acts with full knowledge of the

Frelighsburg (Municipalité), 2004 CSC 61, [2004] 3 R.C.S. 304, par. 19-27), les dommages-intérêts accordés à M. Simoneau visent à notamment le compenser pour le préjudice subi avant même l'adoption du Règlement.

[159] Par ailleurs, vu l'exclusion dont M. Simoneau a été victime et le comportement stigmatisant du maire à son endroit, le Tribunal a d'une part conclu à la présence d'un préjudice moral (par. 318-322 et 329). Il a d'autre part jugé que l'atteinte aux droits du plaignant était non seulement illicite, mais intentionnelle. Le Tribunal a notamment fait état du « combat religieux » (par. 333) qu'a ouvertement mené le maire, au nom du conseil, pour continuer d'imposer sa foi aux citoyens (par. 333-334).

[160] Sur les dommages-intérêts compensatoires, il est vrai que les appels et injures de mauvais goût de la part de concitoyens ont peu à voir avec les agissements du maire. Rien ne démontre que le maire ou la Ville aient incité quiconque à harceler M. Simoneau. De même, l'angoisse et le stress vécus par ce dernier et sa conjointe sont liés au recours entrepris. Ils devaient composer avec la médiatisation de leur démarche. Même si le Tribunal ne devait pas tenir compte de ces éléments dans l'octroi de ces dommages-intérêts (par. 323-328), sa décision à ce sujet, analysée globalement, satisfait au critère de la raisonabilité.

[161] Sur les dommages punitifs, je constate que les parties ont agi avec une croyance sincère en la justesse de leur position et que, en droit civil, les dommages-intérêts de cette nature demeurent exceptionnels (*Richard c. Time Inc.*, 2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265, par. 150; *Genex Communications inc. c. Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo*, 2009 QCCA 2201, [2009] R.J.Q. 2743, par. 87). Néanmoins, le Tribunal a appliqué les bons principes juridiques aux faits mis en preuve; il s'est appuyé sur les arrêts pertinents de la Cour en la matière (par. 330-332). Ces arrêts soulignent qu'une atteinte illicite et intentionnelle au sens de l'art. 49 de la *Charte québécoise* vise notamment l'auteur qui « agit en

immediate and natural or at least extremely probable consequences that his or her conduct will cause” (*Quebec (Public Curator) v. Syndicat national des employés de l’hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 S.C.R. 211, at para. 121; see also *de Montigny v. Brossard (Succession)*, 2010 SCC 51, [2010] 3 S.C.R. 64, at para. 60). The Tribunal concluded that the intention expressed by the mayor of leading a religious battle showed that he intended to achieve the result he did, and to interfere with Mr. Simoneau’s right. The Tribunal had a broad discretion to decide on the scale of the appropriate remedies. It gave reasons for its decision, and they are intelligible. It is entitled to deference on these questions.

(4) Extrajudicial Fees

[162] The Tribunal refused to award the appellants the reimbursement of their extrajudicial fees. In its view, the respondents’ defence did not constitute an improper use of procedure. I would add that to defend oneself vigorously, but legitimately, is not in itself improper. The issue here was an important one, indeed one of public interest. In this Court, the appellants submit that, for the purposes of his action, Mr. Simoneau is substituted for the Commission as a result of s. 84 of the *Quebec Charter*:

84. . . .

Within 90 days after he receives such notification, the complainant may, at his own expense, submit an application to the Human Rights Tribunal to pursue such remedy and, in that case, he is, for the pursuit of the remedy, substituted by operation of law for the commission with the same effects as if the remedy had been pursued by the commission.

Their argument is that if the Commission had submitted an application to the Tribunal, they would have paid no fees. If the substitution is to have “the same effects”, they should be automatically entitled to their extrajudicial fees.

[163] This argument is without merit. Section 84 para. 2 provides that the complainant may personally submit an application to the Tribunal “at his

toute connaissance des conséquences, immédiates et naturelles ou au moins extrêmement probables, que [sa] conduite engendrera » (*Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l’hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 121; voir aussi *de Montigny c. Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64, par. 60). Le Tribunal a conclu que la volonté affichée du maire de mener un combat religieux démontrait l’intention d’entraîner le résultat obtenu et l’atteinte au droit de M. Simoneau. Le Tribunal dispose d’un large pouvoir discrétionnaire pour décider de l’ampleur des réparations convenables. Sa décision est motivée et intelligible. Il a droit à la déférence sur ces questions.

(4) Les honoraires extrajudiciaires

[162] Le Tribunal a refusé d’octroyer aux appelants le remboursement de leurs honoraires extrajudiciaires. Il a jugé que les intimés n’ont pas abusé de leur droit d’ester en justice. J’ajouterai que se défendre avec vigueur, mais en toute légitimité, n’est pas en soi abusif. L’enjeu était ici important, voire d’intérêt public. Devant notre Cour, les appelants soutiennent que, aux fins de son recours, M. Simoneau est substitué à la Commission par l’effet de l’art. 84 de la *Charte québécoise* :

84. . . .

Dans un délai de 90 jours de la réception de cette notification, le plaignant peut, à ses frais, saisir le Tribunal des droits de la personne de ce recours, pour l’exercice duquel il est substitué de plein droit à la Commission avec les mêmes effets que si celle-ci l’avait exercé.

Ils plaident que, si la Commission avait saisi le Tribunal, ils n’auraient déboursé aucuns frais. Pour que la substitution produise « les mêmes effets », ils devraient avoir droit automatiquement à leurs honoraires extrajudiciaires.

[163] Cette prétention est mal fondée. L’article 84 al. 2 précise que le plaignant peut intenter lui-même son recours devant le Tribunal « à ses frais ».

own expense”. In such a case, the complainant is substituted by operation of law for the Commission. There is no basis for concluding that the Commission is automatically entitled to the reimbursement of its extrajudicial fees. On the contrary, s. 126 of the *Quebec Charter* grants the Tribunal a broad discretion to order the reimbursement of costs and disbursements. It is silent regarding the criteria to be applied in exercising this discretion, however. In Quebec, as was held in *Viel v. Entreprises Immobilières du Terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262 (C.A.), at paras. 72-84, the reimbursement of extrajudicial fees is justified only if a party is guilty of an improper use of procedure. The Tribunal’s conclusion that no improper use of procedure occurred in the instant case is certainly reasonable.

VI. Disposition

[164] I would therefore allow the appeal, with costs in this Court and in the Court of Appeal, and restore the conclusions set out in paras. 355, 356, 358, 359 and 360 of the Tribunal’s reasons, namely those that (1) declare By-law VS-R-2008-40 inoperative and invalid, although I would specify that this declaration applies only to Mr. Simoneau (para. 355); (2) order the respondents to cease the recitation of the prayer in the chambers where the municipal council meets (para. 356); and (3) order the respondents solidarily to pay Mr. Simoneau \$15,000 in compensatory damages (para. 358) and \$15,000 in punitive damages (para. 359), with interest plus the additional indemnity and costs, including the expert’s fees, which were set at \$3,500 (para. 360).

The following are the reasons delivered by

[165] ABELLA J. — I agree with the majority that the appeal should be allowed, but I have concerns about how the Tribunal’s decision was reviewed. In particular, using different standards of review for each different aspect of a decision is a departure from our jurisprudence that risks undermining the framework for how decisions of specialized tribunals are generally reviewed. In *Council of Canadians with*

Dans un tel cas, le plaignant est substitué de plein droit à la Commission. Rien ne permet de conclure que la Commission a automatiquement droit au remboursement de ses honoraires extrajudiciaires. Au contraire, l’art. 126 de la *Charte québécoise* accorde au Tribunal une large discrétion pour ordonner le remboursement des frais et déboursés. Cet article est toutefois silencieux sur les critères qui doivent guider l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Au Québec, selon l’arrêt *Viel c. Entreprises Immobilières du Terroir ltée*, [2002] R.J.Q. 1262 (C.A.), par. 72-84, le remboursement d’honoraires extrajudiciaires n’est justifié que dans les cas où une partie abuse de son droit d’ester en justice. La conclusion du Tribunal sur l’absence d’abus en l’espèce est certes raisonnable.

VI. Dispositif

[164] Je suis donc d’avis d’accueillir le pourvoi, avec dépens devant notre Cour et la Cour d’appel, et de rétablir les conclusions apparaissant aux par. 355, 356, 358, 359 et 360 du jugement du Tribunal, soit celles (1) déclarant inopérant et sans effet le Règlement VS-R-2008-40, en précisant que cette déclaration ne s’applique qu’à M. Simoneau (par. 355); (2) ordonnant aux intimés de cesser la recitation de la prière dans les salles de délibérations du conseil municipal (par. 356); et (3) condamnant solidairement les intimés à verser à M. Simoneau des dommages-intérêts compensatoires de 15 000 \$ (par. 358) et des dommages-intérêts punitifs de 15 000 \$ (par. 359), avec les intérêts, l’indemnité additionnelle et les dépens, incluant les frais d’expert fixés à 3 500 \$ (par. 360).

Version française des motifs rendus par

[165] LA JUGE ABELLA — À l’instar des juges majoritaires, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi, mais j’ai certaines réserves concernant la manière dont la décision du Tribunal a été contrôlée. Plus particulièrement, l’utilisation de normes de contrôle distinctes pour chacun des différents aspects d’une décision marque une rupture avec notre jurisprudence qui risque d’affaiblir le cadre au moyen

Disabilities v. VIA Rail Canada Inc., [2007] 1 S.C.R. 650, at para. 100, this Court expressly rejected the proposition that a decision of a tribunal can be broken into its many component parts and reviewed under multiple standards of review. And in *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, [2011] 3 S.C.R. 708, we confirmed that the reasons of a specialized tribunal must be read as a whole to determine whether the result is reasonable: see also *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, [2015] 1 S.C.R. 613, at para. 79.

[166] Extricating the question of the “state’s duty of religious neutrality that flows from . . . freedom of conscience and religion” and other aspects of the Tribunal’s decision from the rest of its discrimination analysis is in direct conflict with this jurisprudence and creates yet another confusing caveat to this Court’s attempt in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, to set out a coherent and simplified template for determining which standard of review to apply. It also contradicts *Dunsmuir*’s directive that, based on the specialized expertise of tribunals, reasonableness applies when tribunals are interpreting their home statute: para. 54.

[167] It is true that we also concluded in *Dunsmuir* that if the issue is one of general law that is *both* of central importance to the legal system as a whole *and* outside the adjudicator’s specialized area of expertise, correctness applies. But it is important to stress that this is a binary exception to the presumptive application of reasonableness for decisions of specialized tribunals. Evaluating a *component* of an enumerated right more rigorously than the right itself, has the effect of negating the admonition in *Dunsmuir*, at para. 60, that questions of general importance to the legal system attract the correctness

duquel les décisions des tribunaux spécialisés sont généralement contrôlées. Dans l’arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 100, notre Cour a expressément rejeté la thèse voulant que la décision d’un tribunal administratif puisse être disséquée en ses diverses parties et révisée en fonction de multiples normes de contrôle. Puis, dans *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011] 3 R.C.S. 708, nous avons confirmé que les motifs d’un tribunal spécialisé doivent être considérés dans leur ensemble afin de décider si le résultat est raisonnable : voir aussi *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 613, par. 79.

[166] Le fait d’isoler la question du « devoir de neutralité religieuse de l’État qui découle de la liberté de conscience et de religion » ainsi que d’autres aspects de la décision du Tribunal du reste de son analyse portant sur la discrimination va directement à l’encontre de la jurisprudence susmentionnée et crée une exception additionnelle susceptible d’être source de confusion après les efforts déployés par notre Cour dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, pour établir une grille cohérente et simplifiée permettant de déterminer la norme de contrôle applicable. Cette façon de faire contredit également la directive donnée dans *Dunsmuir* selon laquelle, eu égard au domaine d’expertise du tribunal administratif, c’est la norme de la décision raisonnable qui s’applique lorsque le tribunal interprète sa loi constitutive : par. 54.

[167] Il est vrai que nous avons également conclu, dans *Dunsmuir*, que si la question en litige est une question de droit général qui *à la fois* revêt une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble *et* est étrangère au domaine d’expertise du décideur, c’est la norme de la décision correcte qui s’applique. Il importe toutefois de souligner qu’il s’agit là d’une exception binaire à la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable aux décisions des tribunaux administratifs spécialisés. Le fait d’évaluer un *élément* d’un droit énuméré plus rigoureusement que

standard *only if* they are outside the tribunal's expertise.

[168] In this case, we are dealing with a human rights tribunal. Its mandate is to determine whether discrimination has occurred based on a number of enumerated rights. One of those rights is freedom of religion and conscience. This is undoubtedly a question of "central importance to the legal system as a whole", but far from being "outside the adjudicator's specialized area of expertise", it is the Tribunal's daily fare. Since state neutrality is about what the role of the state is in protecting freedom of religion, part of the inquiry into freedom of religion necessarily engages the question of state religious neutrality. It is not a transcendent legal question meriting its own stricter standard, it is an inextricable part of deciding whether discrimination based on freedom of religion has taken place. As the majority reasons themselves state, the duty of state religious neutrality "*flows from* freedom of conscience and religion". Like freedom of conscience and religion, its application depends on the context. It is not an immutable criterion which yields consistent measurements, it is, like the right from which it flows, an important concept that both forms and takes its shape from the circumstances. To extricate it from the discrimination analysis as being of singular significance "to the legal system as a whole", elevates it from its contextual status into a defining one.

[169] Ironically, this has the effect of subjecting one aspect of freedom of religion to more rigorous scrutiny than the main issue of whether the right itself has been violated and there has been discrimination, a question we have traditionally subjected

le droit lui-même a pour effet de réduire à néant la mise en garde formulée dans *Dunsmuir*, par. 60, et selon laquelle les questions d'importance générale pour le système juridique sont assujetties à la norme de la décision correcte *uniquement si* elles sont étrangères au domaine d'expertise du tribunal administratif.

[168] En l'espèce, l'affaire qui nous occupe concerne un tribunal des droits de la personne. Ce dernier a pour mandat de décider s'il y a eu discrimination fondée sur un certain nombre de droits énumérés. Un de ces droits est la liberté de religion et de conscience. C'est indubitablement une question qui revêt une « importance capitale pour le système juridique dans son ensemble », mais qui est loin d'être « étrangère au domaine d'expertise [du décideur] », en fait, ce genre de questions est le lot quotidien du Tribunal. Comme la neutralité de l'État concerne le rôle de ce dernier dans la protection de la liberté de religion, une partie de l'analyse portant sur la liberté de religion fait nécessairement intervenir la question de la neutralité religieuse de l'État. Cette question n'est pas une question de droit transcendant qui mérite sa propre norme plus stricte, elle est un aspect inextricable du fait de décider s'il y a eu ou non discrimination fondée sur la liberté de religion. Comme le précisent les motifs mêmes de la majorité, le devoir de neutralité religieuse de l'État « découle de la liberté de conscience et de religion ». Tout comme la liberté de conscience et de religion, l'application de ce devoir dépend du contexte. Il ne constitue pas un critère immuable produisant des résultats uniformes, il est, à l'instar du droit dont il découle, un concept important qui à la fois détermine les circonstances et est façonné par celles-ci. Le fait d'isoler cette question de l'analyse de la discrimination au motif qu'elle possède une valeur singulière « pour le système juridique dans son ensemble » a pour effet de relever son statut de contextuel à déterminant.

[169] Ironiquement, cette approche a pour effet de soumettre un aspect de la liberté de religion à un examen plus rigoureux que la question principale de savoir si le droit lui-même a été violé et s'il y a eu discrimination, question que nous avons

to a reasonableness standard. Surely the various elements of an enumerated right, such as state religious neutrality in the case of freedom of religion, deserve no more heightened scrutiny than the right itself.

[170] We have never dissected the right in order to subject its components to different levels of scrutiny. What we have considered instead is whether the decision as a whole should be upheld as reasonable. In *Moore v. British Columbia (Education)*, [2012] 3 S.C.R. 360, for example, this Court reviewed the British Columbia Human Rights Tribunal's decision that the failure to provide educational support to a child with dyslexia constituted discrimination on the basis of disability. We did not subject the questions of how the tribunal interpreted disability, or the role of education, or how public funds are dispersed, to separate standards of review. Each of these components is undoubtedly of central importance to the legal system, but each is also inextricably tied to the ultimate issue, namely whether discrimination took place, an issue at the core of a human rights tribunal's specialized mandate.

[171] And in *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Whatcott*, [2013] 1 S.C.R. 467, where this Court reviewed the Saskatchewan Human Rights Tribunal's decision that certain flyers constituted discrimination based on sexual orientation, a reasonableness standard was applied. Again, we did not excavate the decision to find and separately scrutinize aspects of the tribunal's discrimination analysis that might be of central importance to the legal system.

[172] All issues of discrimination are of central importance to the legal system, but they are also, because of that very importance, issues legislatures

traditionnellement assujettie à la norme de la décision raisonnable. Les divers éléments d'un droit énuméré, par exemple la neutralité religieuse de l'État dans le cas de la liberté de religion, ne commandent assurément pas un examen plus rigoureux que le droit lui-même.

[170] Nous n'avons jamais disséqué un droit afin de soumettre ces différents éléments à divers degrés d'examen. Ce que nous nous demandons plutôt c'est si la décision dans son ensemble doit être confirmée parce qu'elle est raisonnable. Par exemple, dans *Moore c. Colombie-Britannique (Éducation)*, [2012] 3 R.C.S. 360, la Cour a contrôlé la décision du tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique selon laquelle le refus de fournir des mesures d'appui à l'éducation en faveur d'un enfant atteint de dyslexie constituait de la discrimination fondée sur une déficience. Nous n'avons pas assujetti à des normes de contrôle distinctes la question de l'interprétation par le tribunal de la notion de déficience, la question du rôle de l'éducation et la question de l'affectation des deniers publics. Chacun de ces éléments revêt indubitablement une importance capitale pour le système juridique, mais ils sont également tous inextricablement liés à la question ultime à trancher, à savoir l'existence ou non de discrimination, question qui touche au cœur du mandat spécialisé d'un tribunal des droits de la personne.

[171] Et, dans *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, [2013] 1 R.C.S. 467, affaire où la Cour était appelée à contrôler la décision du tribunal des droits de la personne de la Saskatchewan selon laquelle certains tracts qui avaient été publiés et distribués constituaient de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, la norme de la décision raisonnable été appliquée. Là encore, nous n'avons pas disséqué la décision afin de trouver et d'examiner séparément chacun des aspects de l'analyse du tribunal administratif sur la discrimination susceptibles d'avoir une importance capitale pour le système juridique.

[172] Toutes les questions liées à la discrimination revêtent une importance capitale pour le système juridique, mais elles sont également, du fait

across the country have assigned to specialized tribunals with expertise in human rights, not to the generalist courts. Atomizing what is meant to be a holistic approach to determining whether discrimination has occurred, undermines an analysis that requires careful scrutiny of *all* of the interconnected relevant factual and legal parts.

[173] My final concern is a practical one. What do we tell reviewing courts to do when they segment a tribunal decision and subject each segment to different standards of review only to find that those reviews yield incompatible conclusions? How many components found to be reasonable or correct will it take to trump those found to be unreasonable or incorrect? Can an overall finding of reasonableness or correctness ever be justified if one of the components has been found to be unreasonable or incorrect? If we keep pulling on the various strands, we may eventually find that a principled and sustainable foundation for reviewing tribunal decisions has disappeared. And then we will have thrown out *Dunsmuir*'s baby with the bathwater.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Alarie Legault, Montréal.

Solicitors for the respondents: Cain Lamarre Casgrain Wells, Saguenay and Montréal.

Solicitors for the intervenor the Human Rights Tribunal: Lafortune Cadieux, Montréal.

Solicitors for the intervenor the Evangelical Fellowship of Canada: Vincent Dagenais Gibson, Ottawa.

Solicitors for the intervenors the Catholic Civil Rights League, the Faith and Freedom Alliance and

même de cette importance, des questions que les législateurs à travers le pays ont confiées à des tribunaux administratifs spécialisés possédant de l'expertise en matière de droits de la personne, et non aux tribunaux judiciaires généralistes. Le fait d'atomiser ce qui est censé être une démarche holistique permettant de décider s'il y a eu discrimination affaiblit une analyse qui requiert un examen minutieux de *tous* les aspects factuels et juridiques interreliés pertinents.

[173] Ma dernière préoccupation est d'ordre pratique. Que disons-nous aux cours de révision de faire lorsqu'elles segmentent la décision d'un tribunal administratif et soumettent chacun de ces segments à une norme de contrôle distincte, mais constatent après coup que ces différentes analyses produisent des conclusions incompatibles? Combien faudra-t-il d'éléments jugés raisonnables ou corrects pour que ceux-ci l'emportent sur les éléments jugés déraisonnables ou incorrects? Est-ce qu'un jugement concluant globalement au caractère raisonnable ou correct de la décision attaquée pourrait jamais être justifié si l'un des éléments de cette décision a été jugé déraisonnable ou incorrect? Si nous continuons de tirer sur les divers filaments, nous risquons éventuellement de constater que les assises présidant à un contrôle raisonné et défendable des décisions des tribunaux administratifs ont disparu. Et nous aurons alors jeté le bébé de *Dunsmuir* avec l'eau du bain.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants : Alarie Legault, Montréal.

Procureurs des intimés : Cain Lamarre Casgrain Wells, Saguenay et Montréal.

Procureurs de l'intervenant le Tribunal des droits de la personne : Lafortune Cadieux, Montréal.

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

Procureurs des intervenantes la Ligue catholique des droits de l'homme, Faith and Freedom

Association des parents catholiques du Québec: Bennett Jones, Toronto; Philip H. Horgan, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Secular Alliance: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: McCarthy Tétrault, Montréal.

Alliance et l'Association des parents catholiques du Québec : Bennett Jones, Toronto; Philip H. Horgan, Toronto.

Procureurs de l'intervenante Canadian Secular Alliance : Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : McCarthy Tétrault, Montréal.