



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville),
2015 CSC 16

DATE : 20150415
DOSSIER : 35496

ENTRE :

Mouvement laïque québécois et Alain Simoneau

Appelants

et

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

TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE : Motifs de la juge Abella

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

MOTIFS DE JUGEMENT :
(par. 1 à 164)

Le juge Gascon (avec l'accord de la juge en chef McLachlin
et des juges LeBel, Rothstein, Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis et Wagner)

MOTIFS CONCORDANTS EN

La juge Abella

PARTIE :
(par. 165 à 173)

NOTE : Ce document fera l'objet de retouches de forme avant la parution de sa
version définitive dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*.

MOUVEMENT LAÏQUE QUÉBÉCOIS c. SAGUENAY (VILLE)

**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.

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 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 apprécié 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 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 oeuvre 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 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 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 pas automatiquement inhabile. Même si le Tribunal ne traite pas en détails 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, les intimés 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 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 transcendantale 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.

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.*, 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 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; *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 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; *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.

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 Gérard-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 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

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 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 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 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;

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 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 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] 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] 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'élèvent 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 *Charte québécoise* prévoient 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 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 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] 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-Bourgeois 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] 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 des droits de la personne*, [2002] R.J.Q. 628 (C.A. Qc), 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 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, 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. 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 :

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 y 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 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 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 tenter 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 (C.A.). 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 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 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. *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 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 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 :

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 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

rappports 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 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] 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 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] 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 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 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 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 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'empiètement (*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 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 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) 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 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 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] 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 détails 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]

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, n^{os} 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] 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 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 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.

(Motifs du Tribunal, par. 88 (soulignement du Tribunal omis).)

[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 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] 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] . . . [L]e 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 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[gnait] les élèves et les parents à déclarer leur appartenancereligieuse », 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 lui est pas interdit, cela n'empêche pas la pratique de la Ville de violer le droit que lui garantit la *Charte*. [Soulignement 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 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 incombait 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 :

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] 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 déclaraient 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 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 (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 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 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 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 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'art. 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 équivalait à une déclaration générale 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 (par. 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. 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 raisonnable.

[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 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 ». 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 récitation 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

LA JUGE ABELLA —

[165] 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 duquel les décisions des tribunaux spécialisés sont généralement contrôlées. Dans l'arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Vial 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 CSC 12, 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 le droit lui-même a pour effet de réduire à néant la mise en garde

formulée dans *Dunsmuir*, au 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 transcendantale 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 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 elles sont également toutes inextricablement liées 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 a 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 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 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.