

# CHRONIQUE JURIDIQUE

## L'AFFAIRE CONGRÉGATION DES TÉMOINS DE JÉHOVAH DE ST-JÉRÔME-LAFONTAINE C. VILLAGE DE LAFONTAINE<sup>1</sup>

Me Paul Adam

Publié dans *Urba*, vol. 25, no. 4, septembre 2004

Récemment, la Cour suprême du Canada a rendu une décision qui risque de bouleverser la façon pour un conseil municipal de traiter une demande de modification du règlement de zonage. Dans cette affaire, les témoins de Jéhovah étaient à la recherche d'un terrain aux fins de l'établissement et la construction d'un lieu de culte sur le territoire du village de Lafontaine. Les lieux de culte étaient autorisés par le règlement de zonage dans une zone communautaire régionale. Estimant qu'aucun terrain n'était disponible dans cette zone, les témoins de Jéhovah demandèrent au Conseil municipal, après avoir déposé une offre pour l'achat d'un terrain dans une zone résidentielle, de modifier la réglementation de zonage pour permettre l'établissement des lieux de culte dans une telle zone. Cette demande leur fut refusée en raison de l'augmentation du fardeau fiscal que subiraient les contribuables. Suite à ce refus, les témoins de Jéhovah achètent un terrain dans une zone commerciale et demandent, à deux reprises, un changement de zonage aux fins de permettre l'usage recherché. La municipalité refuse de donner suite à ces demandes sans motiver sa décision.

Suite à ces refus, les témoins de Jéhovah instituèrent alors une requête en *mandamus* prétendant que le refus de la municipalité allait à l'encontre de la liberté de religion protégée par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans un jugement majoritaire (5 contre 4), la Cour suprême établit le principe qu'un organisme est tenu à une obligation d'équité procédurale lorsqu'elle rend une décision qui touche les droits, biens ou privilèges d'une personne. Cette obligation s'étend à une municipalité qui refuse, comme en l'espèce, une demande de modification d'un règlement de zonage. La Cour avait à décider en quoi consistait l'obligation imposée à la municipalité et si elle était tenue de motiver son refus.

L'étendue de l'obligation d'agir équitablement peut, selon la Cour, varier en fonction des cinq facteurs suivants :

1. la nature de la décision recherchée et le processus suivi par la municipalité pour y parvenir;
2. la nature du régime législatif et les dispositions législatives précises en vertu desquelles agit l'organisme public;
3. l'importance de la décision pour les personnes concernées;
4. les attentes légitimes des personnes concernées qui contestent la décision;
5. la nature du respect dû à l'organisme.

Sur le premier facteur, la Cour se dit d'avis que le pouvoir discrétionnaire de la municipalité est limité par son obligation d'agir dans l'intérêt public. En principe, une cour de justice ne modifiera pas la décision de l'organisme à moins que l'on ait établi l'existence de motifs valables de le faire. Le Conseil ne peut cependant refuser arbitrairement d'acquiescer à une demande de modification de zonage.

Quant au deuxième facteur, puisque la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confère à la municipalité le pouvoir d'examiner une demande de modification de zonage sans conférer au citoyen un droit d'appel de cette décision, on peut exiger de la municipalité qu'elle fasse preuve d'un plus grand souci d'équité.

Le troisième facteur exige que la procédure d'examen de la demande soit empreinte d'une rigueur proportionnelle à l'importance de la décision. En l'espèce, la décision était d'une importance capitale pour les témoins de Jéhovah puisqu'elle avait un impact direct sur l'exercice de leur religion.

Le quatrième facteur est évalué en tenant compte de la conduite antérieure de la municipalité et par conséquent des attentes suscitées par cette conduite. Puisque la première demande de modification du règlement de zonage avait fait l'objet d'un processus complexe et équitable, la Congrégation était en droit de s'attendre à ce que ses demandes subséquentes soient traitées de la même façon.

Le cinquième facteur est relatif à la retenue que devrait avoir une cour de justice à qui l'on demande de réviser une décision rendue par un organisme public qui est souvent mieux placé que le tribunal pour rendre une décision dans sa sphère de compétence, tel le zonage. Ce facteur n'aura pas ou peu d'effets lorsque, comme en l'espèce, la municipalité n'a pas, à l'occasion des deuxième et troisième demandes, utilisé son expertise pour les analyser.

La municipalité de Lafontaine a respecté son obligation d'agir équitablement lors de la première demande, tel n'est pas le cas à l'égard des deuxième et troisième demandes.

Même si un terrain était disponible dans la zone où les lieux de culte sont autorisés, la municipalité avait le devoir de respecter l'obligation d'équité procédurale à l'égard des deuxième et troisième demandes, ce qu'elle n'a pas fait.

La Cour constate notamment, que les demandes subséquentes ont été rejetées sans motivation, sans processus d'évaluation et sans que les représentants de la Congrégation n'aient été rencontrés pour discuter du projet.

Pour ces motifs, la Cour a donc décidé d'« annuler » les deuxième et troisième refus de la municipalité et elle a renvoyé le dossier à la municipalité pour qu'elle examine de nouveau les demandes de modification de zonage.

Telle est l'opinion des cinq juges qui composaient la majorité. L'espace nous manque pour discuter des motifs élaborés par les juges minoritaires. On retiendra cependant que trois autres juges auraient plutôt donné raison à la municipalité parce que, à leur avis, un terrain était disponible dans la zone communautaire régionale dans laquelle les lieux de culte sont autorisés.

Force est d'admettre que cette décision bouleverse quelque peu le principe que l'on croyait fermement établi à l'effet que les tribunaux n'interviennent pas, en règle générale, pour réviser la sagesse ou l'opportunité d'une décision prise par une majorité de personnes élues démocratiquement. Quoique la décision de la Cour ne va pas jusqu'à remettre en doute la compétence exclusive d'un Conseil municipal de décider des questions qui relèvent de son pouvoir, elle vient tout de même encadrer l'exercice de cette compétence en permettant à un tribunal de s'assurer qu'un Conseil municipal a respecté les règles d'équité procédurale.



Me Paul Adam possède une vaste expérience dans le domaine municipal et agit comme conseiller juridique auprès de plusieurs municipalités.

Au sein de l'équipe de droit municipal, il s'occupe principalement des dossiers de consultation et de litige.

<sup>1</sup> 2004, C.S.C. 48, le 30 juin 2004