

**Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine, Roberto Biagioni and Denis Léveillé** *Appellants*

v.

**Municipality of the village of Lafontaine, Harold Larente and Attorney General of Quebec** *Respondents*

and

**Seventh-Day Adventist Church in Canada, Evangelical Fellowship of Canada and Canadian Civil Liberties Association** *Intervenors*

**INDEXED AS: CONGRÉGATION DES TÉMOINS DE JÉHOVAH DE ST-JÉRÔME-LAFONTAINE v. LAFONTAINE (VILLAGE)**

**Neutral citation: 2004 SCC 48.**

File No.: 29507.

2004: January 19; 2004: June 30.

Present: McLachlin C.J. and Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel, Deschamps and Fish JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Municipal law — Procedural fairness — Refusal by municipality to amend zoning by-law to allow religious group to build place of worship on land it purchased — Whether municipality required to provide reasons for its decision.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Freedom of religion — Whether municipality's decision not to amend its zoning by-law to allow religious group to build place of worship on land it purchased infringes freedom of religion — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(a).*

The Jehovah's Witnesses were looking for a suitable parcel of land on which to establish a place of worship in the respondent municipality. The zoning by-law allowed places of worship to be built in a regional community use zone. As they felt that no land was available in this zone,

**Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine, Roberto Biagioni et Denis Léveillé** *Appelants*

c.

**Municipalité du village de Lafontaine, Harold Larente et procureur général du Québec** *Intimés*

et

**Église adventiste du septième jour au Canada, Alliance évangélique du Canada et Association canadienne des libertés civiles** *Intervenantes*

**RÉPERTORIÉ : CONGRÉGATION DES TÉMOINS DE JÉHOVAH DE ST-JÉRÔME-LAFONTAINE c. LAFONTAINE (VILLAGE)**

**Référence neutre : 2004 CSC 48.**

N° du greffe : 29507.

2004 : 19 janvier; 2004 : 30 juin.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel, Deschamps et Fish.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit municipal — Équité procédurale — Refus d'une municipalité de modifier son règlement de zonage afin de permettre à un groupe religieux de construire son lieu de culte sur le terrain qu'il a acheté — La municipalité a-t-elle l'obligation de motiver sa décision?*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de religion — Le refus de la municipalité de modifier son règlement de zonage afin de permettre à un groupe religieux de construire son lieu de culte sur le terrain qu'il a acheté viole-t-il la liberté de religion? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 2a).*

Les témoins de Jéhovah tentent de trouver un terrain approprié à l'établissement de leur lieu de culte sur le territoire de la municipalité intimée. Le règlement de zonage permet l'établissement des lieux de culte dans la zone communautaire régionale. Parce qu'ils estiment

the Jehovah's Witnesses made a conditional offer to purchase a lot located in a residential zone and applied for an amendment to the zoning by-law. The amendment was refused on the ground that this would have resulted in an increase in the tax burden for ratepayers. The Jehovah's Witnesses purchased another lot in a commercial use zone and applied twice for a zoning change, but the municipality categorically refused to grant their applications, giving no reasons for its refusal. The Jehovah's Witnesses instituted a proceeding for mandamus, alleging that the municipality's refusal to amend its zoning by-law violated their freedom of religion under s. 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. They also challenged the constitutionality of the provisions of the *Act respecting land use planning and development* relating to the process for approving amendments to zoning by-laws by way of referendum, contending that such a public consultation would violate their freedom of religion. The trial judge dismissed the application after finding that lots were still available in the only zone in which places of worship could be built. The Court of Appeal set aside this finding of fact, but the majority dismissed the appeal on the ground that the municipality was not responsible for the unavailability of land and was under no positive obligation to preserve freedom of religion.

*Held* (Major, Bastarache, LeBel and Deschamps JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

*Per* McLachlin C.J. and Iacobucci, Binnie, Arbour and Fish JJ.: In weighing the merits of the Congregation's rezoning requests, the Municipality was discharging a duty delegated to it by the Legislature. The Municipality was bound to exercise the powers conferred upon it fairly, in good faith and with a view to the public interest. The Municipality did not fulfill its duty of procedural fairness in responding to the second and third rezoning applications brought by the Congregation because the Municipality gave no reasons for its denial.

When making an administrative decision affecting individual rights, privileges or interests, a public body like a municipality is bound by a duty of procedural fairness whose content varies according to five factors. In this case, a review of these factors indicates that the Municipality's duty of procedural fairness to the Congregation was heightened by the aggravated potential for abuse of discretionary statutory authority, the absence of an appeal provision, the expectations established by the Municipality's own conduct in responding to the Congregation's first rezoning application, and the importance of the decision to the Congregation, impacting as it did on the right of the Congregation to practice

qu'aucun terrain n'est disponible dans cette zone, les témoins de Jéhovah font une offre conditionnelle pour l'achat d'un terrain situé dans une zone résidentielle et demandent un changement de zonage, qui leur est refusé en raison de l'augmentation du fardeau fiscal qui en résulterait pour les contribuables. Ils acquièrent un autre terrain dans une zone commerciale et demandent à deux reprises un changement de zonage, mais la municipalité leur oppose un refus catégorique, non motivé. Les témoins de Jéhovah entreprennent alors une procédure judiciaire en *mandamus*, alléguant que le refus de la municipalité de modifier son règlement de zonage est contraire à la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ils contestent aussi la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à la procédure d'approbation référendaire d'une modification à un règlement de zonage, en soutenant qu'un tel vote populaire est contraire à la liberté de religion. Le juge de première instance rejette la demande après avoir conclu que des terrains restent disponibles dans la seule zone où les lieux de culte peuvent être construits. La Cour d'appel infirme cette constatation de fait, mais les juges majoritaires rejettent l'appel parce que l'absence de terrain n'est pas imputable à la municipalité et que celle-ci n'a aucune obligation positive de préserver la liberté de religion.

*Arrêt* (les juges Major, Bastarache, LeBel et Deschamps sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Iacobucci, Binnie, Arbour et Fish : En appréciant le bien-fondé des demandes de modification de zonage présentées par la Congrégation, la municipalité s'acquittait d'une fonction que lui avait déléguée le législateur. Elle était tenue d'exercer ces pouvoirs équitablement, de bonne foi et en tenant compte de l'intérêt public. La municipalité n'a pas respecté son obligation d'équité procédurale en répondant aux deuxième et troisième demandes de modification de zonage présentées par la Congrégation, parce qu'elle n'a pas motivé son refus.

Lorsqu'un organisme public rend une décision administrative qui touche les droits, privilèges ou biens d'une personne, il est tenu à une obligation d'équité procédurale dont le contenu varie en fonction de cinq facteurs. En l'espèce, l'application de ces facteurs indique que l'obligation d'équité procédurale de la municipalité envers la Congrégation était accrue en raison du risque élevé d'abus que comporte l'exercice d'un pouvoir légal discrétionnaire, de l'absence de disposition prévoyant un droit d'appel, des attentes créées par la conduite de la municipalité même lorsqu'elle a répondu à la première demande de modification de zonage présentée par la Congrégation et de l'importance de la décision pour la

the religion of its choice. Little deference is due to the Municipality's decisions concerning the second and third applications for rezoning because there is no record to indicate that the Municipality has actually engaged its expertise in evaluating the applications. These factors suggest that the Municipality was required to carefully evaluate the Congregation's applications for a zoning variance and to give reasons for refusing them.

In refusing to justify its decisions, the Municipality breached its duty of procedural fairness. It acted in a manner that was arbitrary and straddled the boundary separating good from bad faith. The matter should be remitted to the Municipality for reconsideration of the Congregation's rezoning application.

*Per* Bastarache, LeBel and Deschamps JJ. (dissenting): In the absence of a palpable and overriding error, the Court of Appeal could not review the trial judge's finding of fact regarding the availability of a lot. This finding, which was based on an assessment of witnesses' credibility, should be restored and it justifies dismissing the Jehovah's Witnesses' application, since it precludes a conclusion that their freedom of religion was infringed.

Neither the purpose nor the effect of the zoning by-law has been to infringe the freedom of religion of the Jehovah's Witnesses. First, the zoning by-law cannot be considered prohibitive since it does not prohibit the "place of worship" use everywhere within the municipality's boundaries. Second, freedom of religion is a fundamental right that imposes on the state and public authorities, in relation to all religions and citizens, a duty of religious neutrality. For that reason, the municipality is required to structure its by-laws in such a way as to avoid placing unnecessary obstacles in the way of the exercise of religious freedoms, although it does not have to provide the Jehovah's Witnesses with access to a lot that corresponds better to their selection criteria. Furthermore, the rights protected by s. 2(a) of the *Charter* are not absolute. First, freedom of religion is limited by the rights and freedoms of others. The diversity of opinions and convictions requires mutual tolerance and respect for others. Second, although the very nature of the zoning by-law means that the Jehovah's Witnesses do not have absolute freedom to choose the location of their place of worship, this limit is necessary to protect safety and order, and ensure proper land use, in the municipality and does not constitute a violation of freedom of religion. Finally, churches and their members are not exempted from making any effort, or even sacrifice, *inter alia* in the exercise of their freedom of worship. Since at least one

Congrégation, compte tenu de son effet sur le droit de la Congrégation de pratiquer la religion de son choix. Le respect que méritent les décisions de la municipalité ne joue guère dans le cas de la deuxième et de la troisième demande de modification de zonage, car aucun document n'indique que la municipalité a effectivement utilisé son expertise pour étudier les demandes. Ces facteurs indiquent que la municipalité devait examiner soigneusement les demandes de dérogation présentées par la Congrégation et motiver ses refus.

En refusant de justifier ses décisions, la municipalité a manqué à son obligation d'équité procédurale. Elle a agi de manière arbitraire, à la limite de la mauvaise foi. L'affaire doit être renvoyée à la municipalité pour qu'elle réexamine la demande de modification de zonage présentée par la Congrégation.

*Les* juges Bastarache, LeBel et Deschamps (dissidents) : En l'absence d'une erreur manifeste et dominante, la Cour d'appel ne pouvait réviser la constatation de fait du juge de première instance relative à la disponibilité d'un terrain. Cette constatation, fondée sur l'appréciation de la crédibilité des témoins, doit être rétablie et justifie le rejet de la demande des témoins de Jehovah, puisqu'elle interdit toute conclusion d'atteinte à leur liberté de religion.

Ni le règlement de zonage ni son application n'ont pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté de religion des témoins de Jehovah. D'abord, le règlement de zonage ne peut être considéré comme prohibitif, car il n'interdit pas l'usage « édifices de culte » sur l'ensemble du territoire de la municipalité. Ensuite, la liberté de religion est un droit fondamental qui impose à l'État et aux pouvoirs publics une obligation de neutralité religieuse envers l'ensemble des religions et des citoyens. Ainsi, la municipalité doit aménager sa réglementation afin d'éviter d'imposer des obstacles inutiles à l'exercice des libertés religieuses, mais elle n'a pas à assurer aux témoins de Jehovah l'accès à un terrain qui correspond davantage à leurs critères de sélection. Par ailleurs, les droits protégés par l'al. 2a) de la *Charte* ne sont pas absolus. D'abord, la liberté de religion est limitée par les droits et libertés des autres. La diversité des opinions et des convictions exige la tolérance mutuelle et le respect d'autrui. Ensuite, bien que le règlement de zonage par sa nature même ne laisse pas aux témoins de Jehovah une liberté absolue de choisir l'emplacement de leur lieu de culte, cette limite est nécessaire à la préservation de la sécurité et de l'ordre au sein de la municipalité et au bon usage de son territoire et ne constitue pas une violation de la liberté de religion. Enfin, les Églises et leurs membres ne sont pas dispensés de tout effort, voire de tout sacrifice, notamment pour l'exercice de la liberté de culte. Comme au moins un terrain reste

lot remains available in the regional community use zone, the Jehovah's Witnesses must comply with the municipality's zoning by-law and build their place of worship in the zone where this use is authorized.

If no land were available in the regional community use zone, this would constitute an infringement of freedom of religion under s. 2(a) of the *Charter*, because the construction of a place of worship, which is an integral part of this freedom, would then be impossible within the boundaries of the municipality. This infringement would result not from the existence of the zoning by-law, but from the refusal to adapt it to evolving community needs. Even though, as a general rule, the *Charter* does not require the state to take positive steps in support of the exercise of the fundamental freedoms provided for in s. 2(a), and even though the state must refrain from implementing measures that could favour one religion over another, this would be an exceptional situation in which freedom of religion could have no real meaning unless the public authorities took positive action. The municipality would therefore have to amend the by-law.

If there had been a violation of the *Charter*, the only possible remedy that would have been appropriate was an order to the municipality to review its zoning by-law so as to make land available to the appellants on which they could build their place of worship. It would not have been appropriate to suspend the operation of the *Act respecting land use planning and development* and its process for approval by way of referendum, as it cannot be assumed that this democratic process, which is consistent with the nature of municipal government in Canada, in any way infringes the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*.

Concerning the administrative law issue, a more precise and rigorous justification for the municipality's repeated refusals to amend its zoning by-law would not only have given the Jehovah's Witnesses a better understanding of the municipality's decision, it also would have given its decision-making process the required transparency and the appearance of procedural fairness.

*Per* Major J. (dissenting): There is agreement with the result in the judgment of LeBel J., but reasons restricted to his conclusions on the findings of fact of the trial judge and the absence of any infringement to freedom of religion.

#### Cases Cited

By McLachlin C.J.

**Referred to:** *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Martineau v.*

disponible dans la zone communautaire régionale, les témoins de Jéhovah doivent se conformer au règlement de zonage de la municipalité et construire leur lieu de culte dans la zone où cet usage est autorisé.

Dans l'hypothèse où aucun terrain ne serait disponible dans la zone communautaire régionale, il y aurait atteinte à la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte*, car la construction d'un lieu de culte, qui fait partie intégrante de cette liberté, serait impossible sur le territoire de la municipalité. Cette atteinte résulterait non pas de l'existence du règlement de zonage, mais plutôt du refus de l'adapter à l'évolution des besoins collectifs. Bien que, en règle générale, la *Charte* n'oblige pas l'État à prendre des mesures positives pour assurer l'exercice des libertés fondamentales garanties à l'al. 2a), et que l'État doit même s'abstenir de prendre une mesure qui pourrait favoriser une religion au détriment de l'autre, il s'agirait en l'espèce d'une situation exceptionnelle où la liberté de religion ne pourrait avoir une signification réelle sans une intervention positive des pouvoirs publics. La municipalité devrait donc modifier le règlement.

S'il y avait eu violation de la *Charte*, seul aurait été possible et approprié un ordre à la municipalité de procéder au réexamen de son règlement de zonage afin de rendre accessibles aux appelants des terrains où la construction de leur lieu de culte aurait été réalisable. De plus, il n'y aurait pas eu lieu d'écarter l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la procédure d'approbation référendaire qu'elle comporte, car on ne saurait présumer que cette procédure démocratique, conforme à la nature des régimes municipaux au Canada, porte d'une quelconque manière atteinte à la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la *Charte*.

Sur le plan du droit administratif, une motivation plus précise et plus rigoureuse des refus répétés de la municipalité de modifier son règlement de zonage aurait non seulement permis aux témoins de Jéhovah de mieux comprendre sa décision, mais également permis la nécessaire transparence et l'apparence d'équité de son processus décisionnel.

*Le juge* Major (dissident) : Il y a accord avec le juge LeBel quant à l'issue du pourvoi, mais motifs limités à ses conclusions sur les constatations de fait du juge de première instance et sur l'absence d'atteinte à la liberté de religion.

#### Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

**Arrêts mentionnés :** *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*,

*Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844; *Toronto (City) v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81; *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234; *Norfolk v. Roberts* (1914), 50 S.C.R. 283; *In re Glover and Sam Kee* (1914), 20 B.C.R. 219; *Re Howard and City of Toronto*, [1928] 1 D.L.R. 952; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105; *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16; *Qi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57; *Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare)* (1995), 98 F.T.R. 36; *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85; *Whiten v. Pilot Insurance Co.*, [2002] 1 S.C.R. 595, 2002 SCC 18; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3.

By LeBel J. (dissenting)

*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Orford (Canton) v. Fonds de placement Hamel inc.*, [1995] Q.J. No. 2260 (QL); *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, 2002 SCC 33; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825; *Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 S.C.R. 772, 2001 SCC 31; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94; *Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting administrative justice*, R.S.Q., c. J-3, ss. 2, 3, 5, 8.  
*Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, ss. 113(3), 123 to 133.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 2.  
*Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12, s. 3.  
*Cities and Towns Act*, R.S.Q., c. C-19, s. 410.  
*Constitution Act, 1867*, s. 93.  
*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 47.

[1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Toronto (City) c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81; *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234; *Norfolk c. Roberts* (1914), 50 R.C.S. 283; *In re Glover and Sam Kee* (1914), 20 B.C.R. 219; *Re Howard and City of Toronto*, [1928] 1 D.L.R. 952; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105; *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16; *Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1615 (QL); *Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1995), 98 F.T.R. 36; *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85; *Whiten c. Pilot Insurance Co.*, [2002] 1 R.C.S. 595, 2002 CSC 18; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3.

Citée par le juge LeBel (dissident)

*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875; *Orford (Canton) c. Fonds de placement Hamel inc.*, [1995] A.Q. n° 2260 (QL); *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, 2002 CSC 33; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825; *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 R.C.S. 772, 2001 CSC 31; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94; *Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*, [1999] 2 R.C.S. 989; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 2.  
*Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 3.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 93.  
*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, art. 113(3), 123 à 133.  
*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 47.  
*Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3, art. 2, 3, 5, 8.  
*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., ch. C-19, art. 410.

Zoning By-Law No. 362 for village de Lafontaine, adopted April 2, 1991 (came into force on May 18, 1991), ss. 2.2.1, 2.2.3.2, 2.2.3.3, 2.2.5.3.

#### Authors Cited

L'Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Montréal: Wilson & Lafleur/SOREJ, 1984.

Ogilvie, M. H. *Religious Institutions and the Law in Canada*, 2nd ed. Toronto: Irwin Law, 2003.

Woehrling, José. "L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse" (1998), 43 *McGill L.J.* 325.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2002] R.J.Q. 3015, [2002] Q.J. No. 4728 (QL), affirming a judgment of the Superior Court, J.E. 99-333. Appeal allowed, Major, Bastarache, LeBel and Deschamps JJ. dissenting.

*André Carbonneau and David M. Gnam*, for the appellants.

*Michel Lalande and Jean-Pierre St-Amour*, for the respondents the Municipality of the village of Lafontaine and Harold Larente.

*Mario Normandin*, for the respondent the Attorney General of Quebec.

*Gerald D. Chipeur and Ivan Bernardo*, for the interveners the Seventh-Day Adventist Church in Canada and the Evangelical Fellowship of Canada.

*Andrew K. Lokan and Megan Shortreed*, for the interveners the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of McLachlin C.J. and Iacobucci, Binnie, Arbour and Fish JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

#### I. Summary

The issue in this case is whether the municipality of the village of Lafontaine (the "Municipality") lawfully denied an application for rezoning to permit the Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine (the "Congregation") to build a place of worship. Unlike my colleague

Règlement de zonage n° 362 du village de Lafontaine, adopté le 2 avril 1991 (entré en vigueur le 18 mai 1991), art. 2.2.1, 2.2.3.2, 2.2.3.3, 2.2.5.3.

#### Doctrine citée

L'Heureux, Jacques. *Droit municipal québécois*, t. II. Montréal : Wilson & Lafleur/SOREJ, 1984.

Ogilvie, M. H. *Religious Institutions and the Law in Canada*, 2nd ed. Toronto : Irwin Law, 2003.

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, [2002] R.J.Q. 3015, [2002] A.Q. n° 4728 (QL), qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, J.E. 99-333. Pourvoi accueilli, les juges Major, Bastarache, LeBel et Deschamps sont dissidents.

*André Carbonneau et David M. Gnam*, pour les appelants.

*Michel Lalande et Jean-Pierre St-Amour*, pour les intimés la municipalité du village de Lafontaine et Harold Larente.

*Mario Normandin*, pour l'intimé le procureur général du Québec.

*Gerald D. Chipeur et Ivan Bernardo*, pour les intervenantes l'Église adventiste du septième jour au Canada et l'Alliance évangélique du Canada.

*Andrew K. Lokan et Megan Shortreed*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Iacobucci, Binnie, Arbour et Fish rendu par

LA JUGE EN CHEF —

#### I. Résumé

Il s'agit en l'espèce de déterminer si la municipalité du village de Lafontaine (la « municipalité ») a agi légalement en rejetant une demande de modification de zonage visant à permettre à la Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine (la « Congrégation ») de construire un lieu de culte.

Justice LeBel, I conclude the Municipality did not. Although the Municipality's first denial of permission to rezone complied with the law, the second and third did not, in my view, because the Municipality gave no reasons for its denial, instead taking the position that it enjoyed absolute discretion to refuse the zoning variance with no explanation to the Congregation.

2 In weighing the merits of the Congregation's rezoning requests, the Municipality was discharging a duty delegated to it by the Legislature. It was bound to exercise the powers conferred upon it fairly, in good faith and with a view to the public interest. Here, on the facts as found by the trial judge, the Municipality failed to do so. Accordingly, I would remit the matter to the Municipality for reconsideration.

## II. The Duty on the Municipality

3 A public body like a municipality is bound by a duty of procedural fairness when it makes an administrative decision affecting individual rights, privileges or interests: *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311. The decision to deny the application for rezoning affected the Congregation's rights and interests. There can thus be no question that the Municipality owed the Congregation a duty of fairness.

4 At issue in this case is the content of this duty. More particularly and on the facts as found, does the duty require the Municipality to give the Congregation reasons for refusing the rezoning application? Or does it clothe the Municipality with absolute discretion to refuse the Congregation's application?

5 The content of the duty of fairness on a public body varies according to five factors: (1) the nature

Contrairement à mon collègue, le juge LeBel, je conclus que la municipalité a agi illégalement. Bien que le premier refus de la municipalité de modifier le zonage ait été conforme à la loi, j'estime que les deuxième et troisième refus ne l'étaient pas parce que la municipalité n'a pas motivé ses décisions, considérant plutôt qu'elle jouissait du pouvoir discrétionnaire absolu de refuser la dérogation sans fournir d'explication à la Congrégation.

En appréciant le bien-fondé des demandes de modification de zonage présentées par la Congrégation, la municipalité s'acquittait d'une fonction que lui avait déléguée le législateur. Elle était tenue d'exercer ces pouvoirs équitablement, de bonne foi et en tenant compte de l'intérêt public. En l'espèce, au vu des faits constatés par le juge de première instance, elle a failli à cette obligation. Par conséquent, je serais d'avis de renvoyer l'affaire à la municipalité pour réexamen.

## II. L'obligation de la municipalité

Un organisme public comme une municipalité est tenu à une obligation d'équité procédurale lorsqu'il rend une décision administrative qui touche les droits, privilèges ou biens d'une personne : *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. La décision de refuser la demande de modification de zonage a touché les droits de la Congrégation. Il ne fait donc aucun doute que la municipalité avait une obligation d'équité envers la Congrégation.

Le présent pourvoi porte sur le contenu de cette obligation. Plus particulièrement, et au vu des faits constatés, la municipalité était-elle tenue de fournir à la Congrégation les motifs sur lesquels se fondait son refus de modifier le zonage? La municipalité avait-elle plutôt le pouvoir discrétionnaire absolu de rejeter la demande de la Congrégation?

Le contenu de l'obligation d'équité qui incombe à un organisme public varie en fonction de cinq

of the decision and the decision-making process employed by the public organ; (2) the nature of the statutory scheme and the precise statutory provisions pursuant to which the public body operates; (3) the importance of the decision to the individuals affected; (4) the legitimate expectations of the party challenging the decision; and (5) the nature of the deference accorded to the body: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817. In my view and having regard to the facts and legislation in this appeal, these considerations require the Municipality to articulate reasons for refusing the Congregation's second and third rezoning applications.

The first factor — the nature of the decision and the process by which it is reached — merges administrative and political concerns. The decision to propose a draft by-law rezoning municipal territory is made by an elected council accountable to its constituents in a manner analogous to that in which Parliament and the provincial legislatures are accountable to their own: *Godbout v. Longueuil (City)*, [1997] 3 S.C.R. 844, at para. 51. This decision is moreover tempered by the municipality's charge to act in the public interest: *Toronto (City) v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81 (P.C.), at p. 86. What is in the public interest is a matter of discretion to be determined solely by the municipality. Provided the municipality acts honestly and within the limits of its statutory powers, the reviewing court is not to interfere with the municipal decision unless “good and sufficient reason be established”: *Kuchma v. Rural Municipality of Tache*, [1945] S.C.R. 234, at p. 243 (*per* Estey J.); see also *Norfolk v. Roberts* (1914), 50 S.C.R. 283, at p. 293; *In re Glover and Sam Kee* (1914), 20 B.C.R. 219 (S.C.), at pp. 221-22; *Re Howard and City of Toronto*, [1928] 1 D.L.R. 952 (Ont. S.C., App. Div.), at p. 965.

However, the elected councillors cannot deny a rezoning application in an arbitrary manner. Where

facteurs : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi par l'organisme public 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 visées; (4) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision; et (5) la nature du respect dû à l'organisme : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Je suis d'avis, après avoir examiné les faits et les dispositions législatives en jeu dans le présent pourvoi, que ces facteurs imposent à la municipalité l'obligation d'exprimer les motifs de son refus d'acquiescer à la deuxième et à la troisième demande de modification de zonage présentées par la Congrégation.

Le premier facteur — la nature de la décision et le processus suivi pour y parvenir — réunit des préoccupations de nature administrative et politique. La décision de proposer un projet de règlement visant à modifier le zonage du territoire municipal est prise par un conseil élu qui doit rendre compte aux citoyens de la même façon que le Parlement et les législatures provinciales sont responsables devant leur électorat respectif : *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 51. La latitude dont jouit la municipalité dans l'exercice de son pouvoir décisionnel est par ailleurs limitée par son obligation d'agir dans l'intérêt public : *Toronto (City) c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto*, [1926] A.C. 81 (C.P.), p. 86. Ce qui relève de l'intérêt public est une question discrétionnaire que seule la municipalité peut trancher. Pourvu que la municipalité agisse honnêtement et dans les limites des pouvoirs que la loi lui confère, la cour siégeant en révision ne doit pas modifier sa décision à moins que [TRADUCTION] « l'on ait établi l'existence de motifs valables et suffisants de le faire » : *Kuchma c. Rural Municipality of Tache*, [1945] R.C.S. 234, p. 243 (le juge Estey); voir aussi *Norfolk c. Roberts* (1914), 50 R.C.S. 283, p. 293; *In re Glover and Sam Kee* (1914), 20 B.C.R. 219 (C.S.), p. 221-222; *Re Howard and City of Toronto*, [1928] 1 D.L.R. 952 (C.S. Ont., Div. app.), p. 965.

Toutefois, les conseillers élus ne peuvent refuser de manière arbitraire d'acquiescer à une demande



the municipal council acts in an arbitrary fashion in the discharge of its public function, “good and sufficient reason” exists to warrant intervention from the reviewing court in order to remedy the proven misconduct. The need for judicial oversight of arbitrary municipal decision making is only heightened by the aggravated potential for abuse of discretionary statutory authority. As Rand J. has made clear in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140, no discretion casts a net wide enough to shield an arbitrary or capricious municipal decision from judicial review:

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled “discretion”, that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute.

8

The second factor is the statutory scheme and its provisions, in this case the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, which grants the Municipality authority to consider a rezoning application. Even so, the absence of an appeal provision demands greater municipal solicitude for fairness. Enhanced procedural protections “will be required when no appeal procedure is provided within the statute, or when the decision is determinative of the issue and further requests cannot be submitted”: *Baker, supra*, at para. 24, per L’Heureux-Dubé J.

9

The third factor requires us to consider the importance of the decision to the Congregation. The stringency of procedural protection is directly proportional to the importance of the decision to the lives of those affected and the nature of its impact on them: *Baker, supra*, at para. 25; see also *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at p. 1113. Here, it becomes important that the municipal decision

de modification de zonage. Lorsque le conseil municipal agit arbitrairement dans l’exercice de ses fonctions publiques, il existe des « motifs valables et suffisants » justifiant que la cour de révision intervienne pour remédier à l’inconduite dont la preuve est établie. Le contrôle judiciaire du caractère arbitraire du processus décisionnel employé par une municipalité est d’autant plus nécessaire que l’exercice d’un pouvoir légal discrétionnaire comporte un risque élevé d’abus. Comme le juge Rand l’a indiqué clairement dans *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 140, aucun pouvoir discrétionnaire n’est assez général pour soustraire au contrôle judiciaire une décision municipale arbitraire ou abusive :

[TRADUCTION] Dans une réglementation publique de cette nature, il n’y a rien de tel qu’une « discrétion » absolue et sans entraves, c’est-à-dire celle où l’administrateur pourrait agir pour n’importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l’exprime expressément, s’interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n’importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi.

Le deuxième facteur est celui du régime législatif et de ses dispositions, en l’occurrence la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, qui accorde à la municipalité le pouvoir d’examiner une demande de modification de zonage. Cependant, l’absence d’une disposition prévoyant un droit d’appel exige de la municipalité qu’elle fasse preuve d’un plus grand souci d’équité. Des protections procédurales plus importantes « seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d’appel, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu’il n’est plus possible de présenter d’autres demandes » : *Baker*, précité, par. 24, la juge L’Heureux-Dubé.

Le troisième facteur nous impose de tenir compte de l’importance de la décision pour la Congrégation. La rigueur des protections procédurales est directement proportionnelle à l’importance de la décision dans la vie des personnes visées et à la nature de ses répercussions sur ces personnes : *Baker*, précité, par. 25; voir aussi *Kane c. Conseil d’administration de l’Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, p. 1113. En l’espèce, la

affects the Congregation's practice of its religion. The right to freely adhere to a faith and to congregate with others in doing so is of primary importance, as attested to by its protection in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the Quebec *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12.

The fourth factor — the legitimate expectations of the Congregation — also militates in favour of heightened procedural protection. Where prior conduct creates for the claimant a legitimate expectation that certain procedures will be followed as a matter of course, fairness may require consistency: *Baker, supra*, at para. 26; see also *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16 (C.A.); *Qi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (F.C.T.D.); *Mercier-Néron v. Canada (Minister of National Health and Welfare)* (1995), 98 F.T.R. 36. Here, the Municipality followed an involved process in responding to the Congregation's first rezoning application, in so doing giving rise to the Congregation's legitimate expectation that future applications would be thoroughly vetted and carefully considered.

The fifth factor — the nature of the deference due to the decision maker — calls upon the reviewing court to acknowledge that the public body may be better positioned than the judiciary in certain matters to render a decision, and to examine whether the decision in question falls within this realm. Municipal decisions on rezoning fall within the sphere in which municipalities have expertise beyond the capacity of the judiciary, thus warranting deference from reviewing courts. However, this factor may not carry much weight where, as here on the second and third applications for rezoning, there is no record to indicate that the Municipality has actually engaged its expertise in evaluating the applications.

décision devient importante en ce qu'elle touche l'exercice par la Congrégation de sa religion. Le droit d'adhérer librement à une croyance et de se rassembler avec d'autres pour professer cette croyance est d'une importance capitale, comme en témoigne la protection que lui confèrent la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, L.R.Q., ch. C-12.

Le quatrième facteur — les attentes légitimes de la Congrégation — milite aussi en faveur de protections procédurales accrues. Lorsqu'une conduite antérieure crée chez le demandeur une attente légitime selon laquelle une certaine procédure sera automatiquement suivie, l'équité peut exiger que l'on s'y conforme : *Baker*, précité, par. 26; voir aussi *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16 (C.A.); *Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1615 (QL) (1<sup>re</sup> inst.); *Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1995), 98 F.T.R. 36. En l'espèce, la municipalité a suivi un processus complexe pour répondre à la première demande de modification de zonage présentée par la Congrégation et, ce faisant, elle a créé chez cette dernière une attente légitime selon laquelle ses demandes futures seraient examinées rigoureusement et soigneusement.

Le cinquième facteur — la nature du respect dû au décideur — exige que la cour siégeant en révision reconnaisse que l'organisme public est peut-être mieux placé que les tribunaux pour rendre une décision dans certains domaines et qu'elle détermine si tel est le cas de la décision en cause. Les décisions municipales en matière de modification de zonage font partie d'un domaine dans lequel l'expertise des municipalités dépasse celle des tribunaux. Elles méritent donc le respect des cours de révision. Cependant, il est possible que ce facteur ne joue guère lorsque, comme en l'espèce, dans le cas de la deuxième et de la troisième demande de modification de zonage, aucun document n'indique que la municipalité a effectivement utilisé son expertise pour étudier les demandes.

10

11

12 The five *Baker* factors suggest that the Municipality's duty of procedural fairness to the Congregation required the Municipality to carefully evaluate the applications for a zoning variance and to give reasons for refusing them. This conclusion is consistent with the Court's recent decision in *Prud'homme v. Prud'homme*, [2002] 4 S.C.R. 663, 2002 SCC 85, at para. 23, holding that municipal councillors must always explain and be prepared to defend their decisions. It is also consistent with *Baker*, where it was held, at para. 43 dealing with a ministerial decision, that if an organ of the state has a duty to give reasons and refuses to articulate reasons for exercising its discretionary authority in a particular fashion, the public body may be deemed to have acted arbitrarily and violated its duty of procedural fairness.

13 Giving reasons for refusing to rezone in a case such as this serves the values of fair and transparent decision making, reduces the chance of arbitrary or capricious decisions, and cultivates the confidence of citizens in public officials. Sustained by both law and policy, I conclude that the Municipality was bound to give reasons for refusing the Congregation's second and third applications for rezoning. This duty applied to the first application, and was complied with. If anything, the duty was stronger on the Congregation's second and third applications, where legitimate expectations of fair process had been established by the Municipality itself.

### III. Applying the Duty of Fairness to the Facts

14 Before considering the rezoning applications, it is necessary to deal with a preliminary question: does the trial judge's finding that Mrs. Jolicoeur was willing to sell a P-3 property to the Congregation resolve the matter and make it unnecessary to consider the Municipality's treatment of the Congregation's application for rezoning, as LeBel J. concludes?

Les cinq facteurs énoncés dans *Baker*, indiquent que le devoir d'équité procédurale de la municipalité envers la Congrégation l'obligeait à examiner soigneusement les demandes de dérogation et à motiver ses refus. Cette conclusion est compatible avec la récente décision de la Cour dans *Prud'homme c. Prud'homme*, [2002] 4 R.C.S. 663, 2002 CSC 85, par. 23, selon laquelle les conseillers municipaux doivent toujours expliquer leurs décisions et être prêts à les défendre. Elle s'accorde aussi avec l'arrêt *Baker*, dans lequel la Cour a statué au par. 43, à propos d'une décision ministérielle, qu'un organisme de l'État qui a l'obligation de motiver sa décision et qui refuse d'expliquer les raisons pour lesquelles il a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière particulière peut être considéré comme ayant agi arbitrairement et comme ayant manqué à son devoir d'équité procédurale.

La communication des motifs du refus de modifier le zonage dans un cas comme celui-ci favorise la transparence et l'équité du processus décisionnel, réduit les risques de décisions arbitraires ou abusives, et entretient la confiance qu'éprouvent les citoyens envers les agents de l'État. À la fois le droit et des considérations d'ordre politique m'amènent à conclure que la municipalité était tenue de motiver son refus d'acquiescer à la deuxième et à la troisième demande de modification de zonage présentées par la Congrégation. La municipalité était déjà assujettie à cette obligation lors de la première demande et elle s'en était acquittée. À l'occasion de la deuxième et de la troisième demande de la Congrégation, son obligation était peut-être encore plus rigoureuse, car la municipalité avait elle-même créé des attentes légitimes quant au respect d'une procédure équitable.

### III. Application de l'obligation d'équité aux faits

Avant d'examiner les demandes de modification de zonage, il faut trancher une question préliminaire : la conclusion du juge de première instance portant que M<sup>me</sup> Jolicoeur était disposée à vendre un terrain situé dans une zone P-3 à la Congrégation règle-t-elle l'affaire et rend-elle inutile l'examen du traitement accordé par la municipalité à la demande de modification de zonage présentée par la Congrégation, ainsi que le conclut le juge LeBel?

Like LeBel J., I accept the finding of fact that land was available in Zone P-3. However, this does not resolve the issue, in my view, because the Municipality's duty of procedural fairness to the Congregation is not contingent upon the interactions of the Congregation with third parties, namely Mrs. Jolicoeur. The Municipality's duty exists independent of the Congregation's own conduct.

I therefore find it necessary to consider whether the Municipality fulfilled its duty of procedural fairness in responding to the rezoning applications brought by the Congregation. In my view, the answer is no.

The Congregation requested a zoning variance from the Municipality on three separate occasions. On each occasion, the Municipality refused the request. The process by which the Municipality refused the first request withstands judicial scrutiny. But the process followed to respond to the second and third requests does not.

On March 4, 1992, after having concluded no land was available in P-3, the Congregation entered into a purchase agreement for a parcel of land located at the intersection of 112th Avenue and Maurice Boulevard, conditional upon obtaining rezoning approval. The parcel was located in a residential zone, not a P-3 community zone where the construction of churches was permitted. However, another P-3-zoned structure was already located in the area.

On May 12, 1992, the Municipality referred the request to its Comité consultatif d'urbanisme for a recommendation. Realizing that places of worship normally enjoy exemption from property taxes, the Comité commissioned a study from Marcel Bélanger, then assistant secretary-treasurer, on the financial impact upon city taxpayers of granting the Congregation's request. Bélanger reported back to the Comité on June 10, concluding that granting the Congregation's zoning variance would result in increased property taxes for neighbouring residents. On June 23, the Comité recommended that the Municipality deny the Congregation's request

À l'instar du juge LeBel, j'accepte la conclusion de fait selon laquelle un terrain était disponible dans une zone P-3. Cependant, j'estime que cela ne règle pas la question, parce que l'obligation d'équité procédurale de la municipalité envers la Congrégation n'est pas tributaire des rapports entre la Congrégation et les tiers, en l'occurrence, M<sup>me</sup> Jolicoeur. Le devoir de la municipalité existe indépendamment de la conduite de la Congrégation.

J'estime donc nécessaire de déterminer si la municipalité a respecté son obligation d'équité procédurale en répondant aux demandes de modification de zonage présentées par la Congrégation. Selon moi, elle ne l'a pas respectée.

La Congrégation a demandé une dérogation à la municipalité à trois reprises. Chaque fois, la municipalité a rejeté la demande. Le processus au terme duquel la municipalité a rejeté la première demande résiste à un examen judiciaire. Mais ce n'est pas le cas du processus utilisé pour traiter la deuxième et la troisième demande.

Le 4 mars 1992, après avoir conclu qu'aucun terrain n'était disponible dans une zone P-3, la Congrégation a signé une convention d'achat d'un terrain situé à l'intersection de la 112<sup>e</sup> Avenue et du boulevard Maurice, laquelle était conditionnelle à l'obtention d'une modification de zonage. Le terrain était situé dans une zone résidentielle, et non dans une zone communautaire P-3 où la construction d'églises était permise. Toutefois, un autre bâtiment autorisé dans une zone P-3 se trouvait déjà dans ce secteur.

Le 12 mai 1992, la municipalité a transmis la demande à son Comité consultatif d'urbanisme en vue d'obtenir une recommandation. Constatant que les lieux de culte jouissent habituellement d'une exemption fiscale, le Comité a chargé M. Marcel Bélanger, alors secrétaire-trésorier adjoint, d'effectuer une étude des conséquences financières que la décision d'acquiescer à la demande de la Congrégation entraînerait pour les contribuables. M. Bélanger a remis son rapport au Comité le 10 juin, concluant que l'octroi de la dérogation demandée par la Congrégation se traduirait par une augmentation du fardeau fiscal des résidents du voisinage. Le

15

16

17

18

19

for a zoning variance. On July 6 at a public meeting, the Municipality announced its final decision to deny the request, supported by detailed reasons.

20 At the urging of the Mayor, the Congregation met with the Municipality's building inspector the next day, July 7. The building inspector indicated on a map the location of P-3 zones in which the Congregation could purchase land to build its place of worship. The building inspector added that if no land were available for purchase in Zone P-3, the Congregation would have to reapply for a zoning variance. To this point, the Municipality's conduct cannot be faulted.

21 Following this advice, the Congregation renewed its search for available land in Zone P-3. Again its search turned up no available land in P-3 zones and the Congregation took its search to other zones. It found a suitable lot in a commercial zone at 2373 Labelle Boulevard — only 400 metres from another place of worship — and entered into a conditional purchase agreement. Still following the building inspector's earlier advice, the Congregation filed a second request for a zoning variance.

22 The Congregation's accompanying letter, dated February 1, 1993, detailed its four-year-long effort to build a place of worship in the Municipality and expressed its inability to find any available land in Zone P-3. It requested a zoning variance for the commercial-zoned property it now proposed to acquire. The Congregation asked for an audience with the Municipality in order to personally present its construction plans.

23 Three days later, on February 4, the Municipality sent the Congregation a letter summarily denying its request. It gave no reasons for this decision. The Municipality did not engage in an evaluative process like the one it undertook in response to the Congregation's first request for a zoning

23 juin, le Comité a recommandé à la municipalité de rejeter la demande de dérogation présentée par la Congrégation. Le 6 juillet, au cours d'une assemblée publique, la municipalité a annoncé sa décision définitive de rejeter la demande et exposé en détail les motifs de son refus.

Sur les instances du maire, la Congrégation a rencontré le lendemain, le 7 juillet, l'inspecteur en bâtiment de la municipalité. Ce dernier a indiqué sur une carte l'emplacement des zones P-3 où la Congrégation pouvait acheter un terrain pour y construire son lieu de culte. L'inspecteur a en outre dit à la Congrégation qu'elle devrait présenter une nouvelle demande de dérogation si aucun terrain n'était disponible dans une zone P-3. Jusqu'ici, on ne peut rien reprocher à la municipalité.

La Congrégation a suivi ces conseils et repris ses recherches en vue de trouver un terrain disponible dans une zone P-3. De nouveau, ses recherches l'ont amenée à conclure qu'aucun terrain n'était disponible dans une zone P-3 et elle s'est tournée vers d'autres zones. Elle a trouvé un terrain convenable dans une zone commerciale, soit au 2373, boulevard Labelle — à seulement 400 mètres d'un autre lieu de culte — et signé une promesse d'achat conditionnelle. Toujours en accord avec les conseils reçus de l'inspecteur, la Congrégation a déposé une deuxième demande de dérogation.

Dans la lettre accompagnant sa demande, datée du 1<sup>er</sup> février 1993, la Congrégation a exposé de façon détaillée tous les efforts qu'elle déployait depuis quatre ans pour construire un lieu de culte dans la municipalité et indiqué qu'elle avait été incapable de trouver un terrain disponible dans une zone P-3. Elle demandait une dérogation à l'égard du terrain situé dans une zone commerciale qu'elle se proposait alors d'acheter. Elle a demandé à rencontrer les représentants de la municipalité afin de leur présenter personnellement ses projets de construction.

Trois jours plus tard, soit le 4 février, la municipalité a fait parvenir à la Congrégation une lettre dans laquelle elle rejetait sommairement sa demande. Elle n'a fourni aucun motif à l'appui de sa décision. La municipalité n'a pas enclenché de processus d'évaluation semblable à celui qu'elle

variance, nor indeed any evaluative process at all. The Municipality did not refer the matter to its Comité. It did not study the financial impact of granting the zoning variance. And it did not grant the Congregation the courtesy of meeting with its representatives to discuss the Congregation's construction plans, which by then had been derailed for four years. The Municipality contented itself with advising that lots in P-3 were available.

This advice was no substitute for a proper evaluation of the rezoning application and accompanying reasons justifying the refusal. The Municipality knew that the Congregation believed on the basis of two searches that no P-3 lots were available. Yet, it offered only the general observation that lots were available without offering any direction. In fact, as the trial judge found, land was available in P-3. But this is not the issue. The issue is whether, in these circumstances, the Municipality's curt dismissal of the Congregation with the advice that land was available in P-3 constitutes a sufficient justification of its refusal to grant the second rezoning application to comply with the duty of fairness it owes the Congregation — a duty heightened by the Congregation's legitimate expectations. I conclude that it does not.

Had this second application been a mere request for reconsideration, one might have understood the absence of evaluation and reasons. But this was not so. The Congregation's second request concerned a different parcel of land, located in a commercial zone rather than a residential zone, and situated near another place of worship. The findings of the Bélanger study on tax impact of granting a zoning variance and the accompanying analyses of the first application were inapplicable to these new and different circumstances. A new evaluation was

avait suivi pour répondre à la première demande de dérogation de la Congrégation. Elle n'a, en fait, enclenché aucun processus d'évaluation, quel qu'il soit. La municipalité n'a pas transmis le dossier à son Comité. Elle n'a pas étudié les conséquences financières d'une décision d'acquiescer à la demande de dérogation. Et elle n'a pas daigné offrir à la Congrégation la possibilité de rencontrer ses représentants pour discuter de ses projets de construction, contrecarrés depuis quatre ans. La municipalité s'est contentée d'aviser la Congrégation que des terrains situés dans une zone P-3 étaient disponibles.

Cet avis ne pouvait en aucune façon remplacer une évaluation correcte de la demande de modification de zonage et un exposé des motifs de son rejet. La municipalité savait que la Congrégation était convaincue, pour avoir fait des recherches à deux reprises, qu'aucun terrain n'était disponible dans une zone P-3. Malgré tout, elle s'est contentée de lui mentionner en termes généraux que des terrains étaient disponibles, sans donner quelque précision que ce soit. De fait, ainsi que le juge de première instance l'a conclu, un terrain était disponible dans la zone P-3. Mais là n'est pas la question. Il s'agit de savoir si, dans ces circonstances, la municipalité a fourni des motifs suffisants à l'appui de son refus d'acquiescer à la deuxième demande de la Congrégation, en lui envoyant la lettre laconique dans laquelle elle affirmait que des terrains étaient disponibles dans une zone P-3, et si elle a ainsi respecté son obligation d'équité envers la Congrégation — obligation accrue par les attentes légitimes de cette dernière. Je conclus que tel n'est pas le cas.

Si cette deuxième demande s'était résumée à une simple demande de réexamen, on aurait pu comprendre l'absence d'évaluation et de motifs. Mais il ne s'agissait pas d'une simple demande de réexamen. La deuxième demande de la Congrégation concernait un terrain différent, situé dans une zone commerciale, plutôt que dans une zone résidentielle, près d'un autre lieu de culte. Les conclusions de l'étude effectuée par M. Bélanger sur les conséquences fiscales de l'octroi d'une dérogation et les analyses relatives à la première demande ne

required, together with an explanation. Neither was offered.

26 Having been told land was available in P-3 but not informed as to where, the Congregation yet again renewed its search for land in P-3. It canvassed landowners in this zone, but again concluded that no suitable properties were for sale. Armed with written confirmation from P-3 property owners attesting to the unavailability of land in Zone P-3, the Congregation presented its third request to the Municipality for a zoning variance on May 31, 1993. The request related to the same property that had been the subject of the second request. In a series of letters to the Municipality, the Congregation presented evidence of its fruitless search to identify any available land in Zone P-3.

27 The Municipality responded by letter, dated August 24, 1993. Again, it refused the application for rezoning. Again, it offered no reasons. This time it did not even tell the Congregation that land was available in Zone P-3. The Municipality contented itself with asserting — erroneously — that since the Legislature had conferred discretion upon it, the Municipality was not required to offer any justification for refusing the Congregation's rezoning application:

[TRANSLATION] You have made a number of applications to amend the zoning by-law. The Legislature has given the municipal council the responsibility for exercising this power, which is discretionary. Upon careful consideration, the municipality of Lafontaine has decided not to take action in respect of your applications. The municipal council of Lafontaine is not required to provide you with a justification and we therefore have no intention of giving reasons for the council's decision. [Emphasis added.]

28 Where, one asks, is the recognition that the Municipality must exercise its legislatively conferred discretion in the public interest? Where is the recognition that the Municipality owed a duty of fairness to the Congregation? The Congregation in

s'appliquaient pas à cette situation nouvelle et différente. Une nouvelle évaluation et une explication s'imposaient. Ni l'une ni l'autre n'ont été offertes.

Ayant été informée que des terrains étaient disponibles dans une zone P-3, mais sans savoir exactement où, la Congrégation a repris ses recherches pour trouver un terrain. Elle a fait des vérifications minutieuses auprès de propriétaires de terrains situés dans une zone P-3 pour arriver de nouveau à la conclusion qu'aucun terrain convenable n'était à vendre. Munie d'une confirmation écrite de propriétaires de terrains situés dans une zone P-3 attestant qu'aucun terrain n'était disponible dans une zone P-3, la Congrégation a présenté à la municipalité sa troisième demande de dérogation le 31 mai 1993. La demande portait sur le même immeuble que la deuxième demande. Dans une série de lettres adressées à la municipalité, la Congrégation a présenté la preuve de ses recherches infructueuses pour trouver un terrain disponible dans une zone P-3.

La municipalité a répondu dans une lettre datée du 24 août 1993. Elle a de nouveau rejeté la demande de modification de zonage. Elle a de nouveau omis de motiver son refus. Cette fois, elle n'a même pas indiqué à la Congrégation que des terrains étaient disponibles dans une zone P-3. La municipalité s'est contentée d'affirmer — à tort — que, puisque le législateur lui avait conféré un pouvoir discrétionnaire à cet égard, elle n'était pas tenue de motiver son refus d'acquiescer à la demande de modification de zonage présentée par la Congrégation :

Vous avez, par ailleurs, adressé différentes demandes pour modifier le zonage. Le législateur a remis entre les mains du Conseil municipal l'exercice de ce pouvoir qui demeure discrétionnaire. La Municipalité de Lafontaine a, après délibéré, décidé de ne pas donner suite à vos demandes. Ce faisant, le Conseil municipal de Lafontaine n'a aucune justification à vous fournir et il n'est donc pas de notre intention de motiver la décision du Conseil. [Je souligne.]

Où, peut-on se demander, est-il reconnu que la municipalité doit exercer le pouvoir discrétionnaire que la loi lui confère en tenant compte de l'intérêt public? Où est-il reconnu que la municipalité était tenue d'agir équitablement envers la Congrégation?

making its second and third applications was acting in good faith on the advice it had received from the municipal inspector following the rejection of its first application. The Congregation offered evidence of good faith searches for land in P-3 to no avail — evidence the Municipality did not bother to comment on, much less rebut.

The Municipality's attitude was clear. The Congregation was welcome to find land in P-3 on its own. If it was unable to do so, the Municipality was prepared to neither accept an application for rezoning nor justify its refusal. The letter effectively foreclosed any possibility that the Municipality would assist the Congregation in its quest for land upon which to build its place of worship. Not surprisingly, the Congregation concluded further applications would be fruitless and commenced this litigation.

In refusing to justify its decision to deny the second and third applications for zoning variances, the Municipality breached the duty of procedural fairness it owed to the Congregation — a duty heightened by the expectations established by the Municipality's own conduct and the importance of the decision to the Congregation, impacting as it did on the right of the Congregation to practise the religion of its choice. The Municipality acted in a manner that was arbitrary and straddled the boundary separating good from bad faith. It follows that the second and third refusals do not comply with the law and must be set aside.

#### IV. Remedy

I would allow the appeal, set aside the second and third rezoning refusals, and remit the matter to the Municipality for reconsideration of the Congregation's rezoning application.

The Congregation argues that this remedy is inadequate because it fears that the Municipality will once again refuse its application, this time with proper reasons. Accordingly, it asks this Court to order the Municipality to grant its rezoning

Lorsqu'elle a présenté sa deuxième et sa troisième demande, la Congrégation a agi de bonne foi, en suivant les conseils reçus de l'inspecteur municipal à la suite du rejet de sa première demande. La Congrégation a apporté la preuve qu'elle avait cherché de bonne foi un terrain dans une zone P-3, mais en vain — preuve à laquelle la municipalité n'a pas daigné répondre et qu'elle a encore moins réfutée.

L'attitude de la municipalité était claire. La Congrégation était invitée à trouver elle-même un terrain dans une zone P-3. Si elle n'y parvenait pas, la municipalité n'était pas disposée à acquiescer à une demande de modification de zonage ni à justifier son refus. La lettre écarte effectivement toute possibilité que la municipalité aide la Congrégation dans sa quête d'un terrain sur lequel elle pourrait construire son lieu de culte. Il n'est pas étonnant que la Congrégation ait conclu que toute nouvelle demande serait infructueuse et décidé d'engager une procédure judiciaire.

En refusant de justifier sa décision de rejeter la deuxième et la troisième demande de dérogation, la municipalité a manqué à l'obligation d'équité procédurale à laquelle elle était tenue envers la Congrégation — une obligation accrue en raison des attentes créées par sa propre conduite et de l'importance de la décision pour la Congrégation, compte tenu de son effet sur le droit de la Congrégation de pratiquer la religion de son choix. La municipalité a agi de manière arbitraire, à la limite de la mauvaise foi. Il s'ensuit que le deuxième et le troisième refus sont illégaux et doivent être annulés.

#### IV. Réparation

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler le deuxième et le troisième refus de modifier le zonage et de renvoyer l'affaire à la municipalité pour qu'elle examine de nouveau la demande de modification de zonage présentée par la Congrégation.

La Congrégation soutient que cette réparation est inadéquate, car elle craint que la municipalité refuse de nouveau sa demande, mais cette fois, en motivant correctement sa décision. Elle demande donc à notre Cour d'ordonner à la municipalité d'acquiescer à sa

29

30

31

32



application. But such an order presupposes that the Congregation is entitled to a favourable decision by the Municipality in the proper exercise of its discretion. Having already discussed the broad scope of the municipal power to pursue its urban planning program with fairness, in good faith and with a view to the public interest, I take no position on this matter.

33 It may be that in appropriate cases, high-handed or outrageous conduct as that of the Municipality in this appeal might support an order for solicitor-and-client costs or punitive damages: *Whiten v. Pilot Insurance Co.*, [2002] 1 S.C.R. 595, 2002 SCC 18; *Young v. Young*, [1993] 4 S.C.R. 3. Although the Congregation has made no such request to this Court, we nevertheless retain the right to issue an order for solicitor-and-client costs where circumstances so warrant: *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 47. However, in light of our inability to conclude on the facts whether the Municipality acted in bad faith in denying the Congregation's second and third rezoning applications, I would decline to award solicitor-and-client costs in this appeal.

34 It is also unnecessary to consider the constitutionality of the impugned provisions of the *Act respecting land use planning and development* and to answer the constitutional questions.

#### V. Conclusion

35 I would allow the appeal with costs to the Congregation and remit the Congregation's rezoning application for the property located at 2373 Labelle Boulevard to the Municipality, to be considered in accordance with these reasons and in observance of the lawful exercise of discretionary authority.

The following are the reasons delivered by

36 MAJOR J. (dissenting) — I agree with the result in the judgment of LeBel J. but restrict my reasons

demande de modification de zonage. Toutefois, l'octroi d'une telle réparation présuppose que la Congrégation a droit à une décision favorable de la municipalité, si celle-ci exerce correctement son pouvoir discrétionnaire. Ayant déjà abordé la question de la portée étendue du pouvoir de la municipalité de poursuivre son plan d'urbanisme avec équité, bonne foi et en fonction de l'intérêt public, je ne me prononce pas sur ce point.

Dans les cas où cela est indiqué, il se peut qu'une conduite abusive ou inacceptable, comme celle de la municipalité en l'espèce, justifie l'octroi des dépens entre avocat et client ou l'octroi de dommages-intérêts punitifs : *Whiten c. Pilot Insurance Co.*, [2002] 1 R.C.S. 595, 2002 CSC 18; *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3. Bien que la Congrégation n'ait présenté à notre Cour aucune demande en ce sens, nous avons toujours le droit d'ordonner le paiement des dépens entre avocat et client lorsque les circonstances le justifient : *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 47. Cependant, puisqu'il nous est impossible, au vu des faits, de déterminer si la municipalité a fait preuve de mauvaise foi en rejetant les deuxième et troisième demandes de modification de zonage présentées par la Congrégation, je suis d'avis de ne pas accorder les dépens entre avocat et client en l'espèce.

Il n'est pas nécessaire d'examiner la constitutionnalité des dispositions contestées de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de répondre aux questions constitutionnelles.

#### V. Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens en faveur de la Congrégation et de renvoyer à la municipalité la demande de modification de zonage présentée par la Congrégation à l'égard de l'immeuble situé au 2373, boulevard Labelle, pour qu'elle la réexamine en tenant compte des présents motifs et en exerçant son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la loi.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MAJOR (dissident) — Je suis d'accord avec le juge LeBel quant à l'issue du pourvoi, mais

to his conclusions on the findings of fact of the trial judge and the absence of any infringement to freedom of religion.

English version of the reasons of Bastarache, LeBel and Deschamps JJ. delivered by

LEBEL J. (dissenting) —

### I. Introduction

This appeal concerns a municipal zoning problem relating to the construction of a place of worship for a religious group. The dispute arose out of the refusal of the municipality of the village of Lafontaine (the “municipality”) to amend its zoning by-law to allow the appellants to build a place of worship, a Kingdom Hall, on land they bought in a zone where the construction of such facilities is not permitted. More specifically, it is necessary to determine whether the municipality’s refusal to amend its zoning by-law infringes the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (the “Charter”). If so, it will be necessary to find an appropriate remedy, which will entail a review of the constitutionality of provisions of the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1 (“ALUPD”), relating to the referendum process for approving amendments to zoning by-laws. The case also raises a preliminary issue, that is, whether the Court of Appeal was correct in varying the trial judge’s finding of fact that lots were available in the zone where the establishment of places of worship is permitted by the municipal by-law. Finally, there remains a question of administrative law relating to the provision of reasons for the municipality’s decision not to amend its zoning by-law that should be addressed.

The courts below dismissed the appellants’ case. I conclude, for reasons that are different from those of the Quebec Court of Appeal and that I will now set out, that an infringement of freedom of religion has not been established and that the appeal should be dismissed.

je limiterais mes motifs à ses conclusions sur les constatations de fait du juge de première instance et sur l’absence d’atteinte à la liberté de religion.

Les motifs des juges Bastarache, LeBel et Deschamps ont été rendus par

LE JUGE LABEL (dissident) —

### I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur un problème de zonage municipal relatif à la construction d’un lieu de culte pour un groupe religieux. Le problème en cause résulte du refus de la municipalité du village de Lafontaine (la « municipalité ») de modifier son règlement de zonage afin de permettre aux appelants de construire leur lieu de culte, soit une Salle du Royaume, sur le terrain qu’ils ont acheté dans une zone ne permettant pas la construction de lieux de culte. Il s’agit plus précisément de déterminer si le refus de la municipalité d’accorder cette modification au règlement de zonage viole la liberté de religion garantie par l’al. 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte »). Si tel est le cas, il faudra choisir la réparation appropriée, ce qui exigera un examen de la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur l’aménagement et l’urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1 (« Lau »), relatives au processus d’approbation référendaire d’une modification à un règlement de zonage. Cette affaire comporte aussi une question préalable, celle de savoir si la Cour d’appel a valablement modifié la conclusion de fait du juge de première instance selon laquelle des terrains sont disponibles dans la zone prévue par le règlement municipal pour l’établissement de lieux de culte. Il conviendra finalement d’aborder une question de droit administratif relative à la motivation de la décision de la municipalité de ne pas modifier son règlement de zonage.

Les cours d’instance inférieure ont rejeté le recours des appelants. Pour des motifs qui diffèrent de ceux de la Cour d’appel du Québec et que j’expose ici, je conclus que la violation de la liberté de religion n’est pas établie et que le pourvoi devrait être rejeté.

## II. Origins of the Case

39 The respondent municipality, the village of Lafontaine, is located near St-Jérôme, Quebec. In 2002, the municipality was amalgamated with the city of St-Jérôme. The appellants have been looking for a suitable parcel of land in this municipality on which to establish a place of worship, a “Kingdom Hall”, since 1989 and have been seeking permission from the municipality to build such a facility since 1992.

40 The municipality’s zoning by-law No. 362, as it read in 1992, allowed places of worship to be built in a regional community use zone designated as Zone P-3 (ss. 2.2.1 and 2.2.5.3). As they felt that no land was available in this zone for the construction of their Kingdom Hall, the appellants made an initial offer, conditional on the amendment of the municipality’s zoning by-law, to purchase a lot located in a residential zone. On receiving the appellants’ application, the municipality refused to amend its zoning by-law on the ground that this would have resulted in an increase in the tax burden for ratepayers, since places of worship are exempt from paying tax. Following this refusal, the appellants made a second conditional offer on November 22, 1992, this time to purchase a lot in Zone C-3, a commercial use zone. They then applied to the municipality a number of times for a zoning change that would permit them to build their place of worship on this lot. The municipality categorically refused to grant their application. There were then some heated exchanges with the municipality’s lawyers, who justified the refusal to amend the zoning by-law on the basis that lots were available in Zone P-3. On August 5, 1993, after the municipality refused to amend its zoning by-law, the appellants bought the lot in Zone C-3.

41 To obtain the necessary permits to build their place of worship on this lot, the appellants instituted a proceeding for mandamus. They based their proceeding on grounds based primarily on

## II. L’origine du litige

La municipalité intimée, le village de Lafontaine, est située près de St-Jérôme, dans la province de Québec. Cette municipalité a toutefois été fusionnée en 2002 avec la ville de St-Jérôme. Depuis 1989, les appelants tentent de trouver un terrain approprié à l’établissement de leur lieu de culte, connu sous le nom de Salle du Royaume, sur le territoire de cette municipalité et, depuis 1992, ils tentent d’obtenir de celle-ci la permission d’y construire ce lieu de culte.

Le Règlement de zonage n<sup>o</sup> 362 de la municipalité, tel qu’il se lit en 1992, permet l’établissement des « édifices de culte » dans la zone communautaire régionale, soit la zone P-3 (art. 2.2.1 et 2.2.5.3). Parce qu’ils estiment qu’aucun terrain n’est disponible dans cette zone pour la construction de leur Salle du Royaume, les appelants font d’abord une première offre conditionnelle à la modification du règlement de zonage de la municipalité pour l’achat d’un terrain situé dans une zone résidentielle. Après la réception de la demande des appelants, la municipalité refuse de modifier son règlement de zonage en raison de l’augmentation du fardeau fiscal des contribuables qu’entraînerait une modification du zonage, les lieux de culte étant exempts de taxes. Face à ce refus, les appelants présentent ensuite, le 22 novembre 1992, une seconde offre conditionnelle d’achat d’un terrain situé dans la zone commerciale C-3. Ils demandent alors à plusieurs reprises à la municipalité un changement de zonage afin de permettre la construction de leur lieu de culte sur ce terrain. Cette dernière leur oppose un refus catégorique. Des échanges acrimonieux ont alors lieu avec les avocats de la municipalité, qui justifient le refus de modifier le règlement de zonage par le fait que certains terrains sont disponibles dans la zone P-3. Le 5 août 1993, alors que la municipalité refuse de procéder à la modification de son règlement de zonage, les appelants achètent ce terrain situé dans la zone C-3.

Afin d’obtenir les permis nécessaires à la construction de leur lieu de culte sur leur terrain, les appelants entreprennent alors une procédure judiciaire en *mandamus*. Ils fondent leur procédure sur

constitutional law, alleging that the municipality's refusal to amend its zoning by-law violated their freedom of religion under s. 2(a) of the *Charter* and under the *Charter of human rights and freedoms*, R.S.Q., c. C-12 (the "*Quebec Charter*"). They also asked that the provisions of the *ALUPD* relating to the process for approving amendments to zoning by-laws by way of referendum be declared unconstitutional, because such a public consultation, in their view, would violate their freedom of religion. This proceeding gave rise to the case now before our Court.

### III. Judicial History

#### A. *Quebec Superior Court* (J.E. 99-333)

Dubois J. of the Quebec Superior Court began by finding that, pursuant to the municipality's zoning by-law, places of worship could be built only in Zone P-3. To build such a facility in another zone, in this case Zone C-3, the by-law would have to be amended.

After conducting a detailed analysis of the evidence before him, the trial judge held that lots on which the appellants could build their place of worship were still available in Zone P-3 and that some of them were still up for sale. According to Dubois J., 709,873 square feet of land in Zone P-3 had yet to be developed. At least two lots were still on the market in that zone. In his view, one lot, which he called the [TRANSLATION] "island lot", was available and would be a suitable site for the appellants' place of worship, since it was even larger than the lot they had purchased. According to Dubois J., another lot, one belonging to Francine Jolicoeur that was located behind the Pavillon Ste-Marie (P-3-418), was also available. He found Ms. Jolicoeur's testimony to the effect that she was prepared to sell this lot to be credible. In his opinion, the appellants should have made Ms. Jolicoeur a formal offer to purchase to determine whether the lot was indeed available.

des motifs relevant principalement du droit constitutionnel, alléguant que le refus de la municipalité de modifier son règlement de zonage est contraire à la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte* et par la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12 (la « *Charte québécoise* »). Ils demandent aussi à ce que les dispositions de la *Lau* relatives à la procédure d'approbation référendaire d'une modification à un règlement de zonage soient déclarées inconstitutionnelles, car un tel vote populaire est, selon eux, contraire à la liberté de religion. Cette procédure donne naissance au litige dont notre Cour est maintenant saisie.

### III. Historique judiciaire

#### A. *Cour supérieure du Québec* (J.E. 99-333)

Le juge Dubois de la Cour supérieure du Québec conclut d'abord qu'en vertu du règlement de zonage de la municipalité, les lieux de culte ne peuvent être construits que dans la zone P-3. Pour établir un tel lieu dans une autre zone, soit, en l'espèce, la zone C-3, il faut modifier ce règlement.

Après une analyse détaillée de la preuve présentée devant lui, le premier juge conclut que des terrains restent disponibles dans la zone P-3 pour la construction du lieu de culte des appelants et que certains sont toujours à vendre. D'après le juge Dubois, 709 873 pieds carrés de terrains n'ont pas encore été aménagés dans la zone P-3. Au moins deux de ces terrains demeurent encore sur le marché. Ainsi selon lui, un terrain désigné comme le « terrain des îles » est disponible et convenable pour la construction du lieu de culte des appelants, car sa superficie dépasse celle du terrain acheté par ces derniers. Selon le juge, le terrain appartenant à M<sup>me</sup> Francine Jolicoeur, situé à l'arrière du Pavillon Ste-Marie (P-3-418), est aussi disponible. À cet égard, le juge de première instance reconnaît la crédibilité du témoignage de M<sup>me</sup> Jolicoeur, lorsqu'elle affirme avoir été disposée à vendre. D'après le juge Dubois, les appelants auraient dû envoyer à M<sup>me</sup> Jolicoeur une offre d'achat formelle afin de s'assurer de la disponibilité réelle de ce terrain.

44 Dubois J. also refused to characterize the zoning by-law as prohibitive, since it allowed the construction of places of worship in Zone P-3. He concluded by stating that, since the purpose of the by-law was to organize the municipality's territory while ensuring that citizens' interests were taken into account and that order was maintained in the municipality, the by-law did not infringe freedom of religion. The Superior Court accordingly dismissed the appellants' application for mandamus.

B. *Court of Appeal*, [2002] R.J.Q. 3015

45 The Quebec Court of Appeal was divided as to how to dispose of the appeal. Gendreau and Pelletier J.J.A., who formed the majority of the Court, dismissed the appeal, while Robert C.J.Q., who dissented, would have allowed it.

46 The majority agreed with the conclusion of Robert C.J.Q. that the trial judge had made an unreasonable error in finding that lots on which the appellants could build their place of worship were still available in Zone P-3. Thus, all the judges of the Court of Appeal agreed that no land was available in that zone on which to build a Kingdom Hall.

47 However, in the opinion of the majority, the municipality was not responsible for this unavailability. Since the zoning by-law was not prohibitive, as it did not make it impossible to locate places of worship within the boundaries of the municipality, it could not be regarded as the reason why no land was available in Zone P-3. Rather, the source of the problem was the refusal of landowners in that area to sell lots to the appellants. The majority added that the municipality was under no positive obligation to preserve freedom of religion under s. 2(a) of the *Charter*. This led them to conclude that the municipality was not under an obligation to ensure that every religious community could have a place of worship located within its boundaries. The majority therefore dismissed the appeal.

Par ailleurs, le juge Dubois refuse de qualifier le règlement de zonage de prohibitif, car il permet la construction de lieux de culte dans la zone P-3. Enfin, il conclut que, puisque ce règlement vise à organiser le territoire municipal en tenant compte des intérêts des citoyens et à maintenir l'ordre au sein de la municipalité, il ne porte pas atteinte à la liberté de religion. En conséquence, la Cour supérieure rejette la requête en *mandamus* des appelants.

B. *Cour d'appel*, [2002] R.J.Q. 3015

La Cour d'appel du Québec est divisée quant à l'issue du pourvoi. Les juges Gendreau et Pelletier, formant la majorité, rejettent l'appel, alors que le juge en chef Robert, dissident, l'accueillerait.

Les juges majoritaires acceptent d'abord la conclusion du juge en chef Robert selon laquelle le juge de première instance a commis une erreur déraisonnable en décidant que la zone P-3 comprend encore des terrains disponibles pour la construction du lieu de culte des appelants. Ainsi, selon tous les juges de la Cour d'appel, aucun terrain n'est disponible dans cette zone pour la construction d'une Salle du Royaume.

Toutefois, dans l'opinion des juges majoritaires, cette absence de terrain n'est pas imputable à la municipalité. En effet, puisque le règlement de zonage n'est pas prohibitif, car il ne rend pas impossible l'implantation de lieux de culte sur le territoire de la municipalité, il ne saurait être considéré comme la source de l'absence de terrain disponible dans la zone P-3. La cause de celle-ci se retrouve dans le refus des propriétaires des terrains situés dans ce secteur de les céder aux appelants. Ils ajoutent qu'il n'incombe à la municipalité aucune obligation positive de préserver la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte*. Raisonnant dans ce sens, ils concluent que la municipalité n'a pas l'obligation d'assurer aux différentes communautés religieuses un lieu de culte sur son territoire. Les juges majoritaires rejettent donc le pourvoi.

Robert C.J.Q., dissenting, would have allowed the appeal. In his view, the trial judge had correctly concluded that, pursuant to the zoning by-law, places of worship could be built only in Zone P-3 and that the by-law would have to be amended to allow the construction of such facilities in other zones, such as Zone C-3.

However, the Chief Justice felt that the trial judge had made a palpable and overriding error in assessing the facts with respect to the availability of lots in Zone P-3. In his view, the Superior Court made an initial error of this nature in assessing the evidence relating to the availability of the “island lot”. The island was in fact too small for the appellants’ construction plans, because a strip of land varying between 10 and 15 metres in width had been set aside to protect the river banks. Moreover, the island’s access road would be insufficient for a traffic volume of 40 to 50 vehicles. At any rate, the appellants had been told that the land was not for sale. Robert C.J.Q. was also of the opinion that the burden placed on the appellants as regards their dealings with Ms. Jolicoeur to purchase her land was excessive. In his view, the evidence did not support a finding that she was in fact prepared to sell the portion of her land located behind the Pavillon Ste-Marie. He therefore was of the view that no land was available in Zone P-3 for the construction of the appellants’ place of worship. As I have already mentioned, the majority accepted this finding of fact.

Unlike the majority, Robert C.J.Q. held that the application of the zoning by-law infringed the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*, as it made it impossible for the appellants to build a place of worship. The municipality was therefore under a duty to make a reasonable effort to accommodate the appellants. It should have amended its zoning by-law at that time to allow the place of worship to be built in another zone within its boundaries.

À l’inverse, le juge en chef Robert, dissident, accueillerait le pourvoi. À son avis, le juge de première instance a eu raison de reconnaître qu’en vertu du règlement de zonage, la construction des lieux de culte ne peut se faire que dans la zone P-3 et qu’une modification au règlement est donc nécessaire pour construire un tel lieu dans une autre zone, telle la zone C-3.

Le Juge en chef estime ensuite que le juge de première instance a commis une erreur manifeste et déterminante dans son appréciation des faits quant à la disponibilité des terrains dans la zone P-3. À son avis, la Cour supérieure a commis une première erreur de cette nature dans l’appréciation de la preuve relative à la disponibilité du « terrain des îles ». En effet, en raison de l’existence de la bande de protection des rives, dont la largeur varie de 10 à 15 mètres, l’île est trop petite pour qu’on y bâtit la construction projetée par les appelants. De plus, le chemin d’accès à l’île n’est pas praticable pour un volume de circulation de 40 à 50 voitures. Enfin, les appelants ont été informés, de toute façon, que ce terrain n’était pas à vendre. Le juge en chef Robert exprime en outre l’opinion que le fardeau imposé aux appelants dans leurs démarches auprès de M<sup>me</sup> Jolicoeur pour l’acquisition de son terrain est trop lourd. Selon lui, la preuve ne permet pas de conclure que cette propriétaire est effectivement prête à vendre la partie de son terrain située à l’arrière du Pavillon Ste-Marie. Ainsi, dans son esprit, aucun terrain n’est disponible dans la zone P-3 pour la construction du lieu de culte des appelants. Comme je l’ai précisé précédemment, les juges majoritaires acceptent cette conclusion de fait.

Contrairement aux juges de la majorité, le juge en chef Robert décide que l’application du règlement de zonage viole la liberté de religion garantie par l’al. 2a) de la *Charte*, car elle rend impossible la construction du lieu de culte des appelants. La municipalité est alors tenue à l’exécution d’une obligation d’accommodement raisonnable envers les appelants. Elle aurait dû dès lors modifier son règlement de zonage, pour permettre l’installation du lieu de culte dans une autre zone de son territoire.

48

49

50

51

In the dissenting judge's opinion, this infringement of the appellants' right to freedom of religion should be remedied by granting the appellants a constitutional exemption from the zoning by-law. This form of remedy would make it unnecessary to amend the zoning by-law. An amendment would require the application of the *ALUPD* which would entail the risks inherent in its process for approval by way of referendum. Robert C.J.Q. therefore would have ordered the municipality to issue a building permit to the appellants for the construction of their place of worship on the lot they had acquired in Zone C-3.

#### IV. Leave to Appeal to the Supreme Court and Constitutional Questions Stated by the Court

52

Leave to appeal to this Court was granted on April 10, 2003: [2003] 1 S.C.R. viii. The appellants then asked the Court to state the constitutional questions raised in this case in relation to the process for approving amendments to by-laws by way of referendum as provided for in ss. 123 to 130 and 132 *ALUPD*. On June 5, 2003, the following questions were stated:

1. Do ss. 123 to 130 and 132 of the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, infringe the right to freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
3. Do ss. 123 to 130 and 132 of the *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1, infringe the right to equality without discrimination guaranteed by s. 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
4. If so, is the infringement a reasonable limit prescribed by law that can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Selon le juge dissident, cette atteinte au droit à la liberté de religion des appelants doit être réparée, en leur accordant une exemption constitutionnelle à l'égard de l'application du règlement de zonage. Cette forme de réparation évite la nécessité de modifier le règlement de zonage. Une telle modification exigerait l'application de la *Lau* avec les risques inhérents à la procédure d'approbation référendaire qu'elle prévoit. Le juge en chef Robert est donc d'avis d'ordonner à la municipalité de délivrer un permis de construction aux appelants pour l'édifice de leur lieu de culte sur le terrain qu'ils ont acquis dans la zone C-3.

#### IV. Autorisation d'appel en Cour suprême et questions constitutionnelles formulées par la Cour

Le 10 avril 2003, l'autorisation d'appel devant notre Cour fut accordée : [2003] 1 R.C.S. viii. Les appelants ont alors demandé à notre Cour de formuler les questions constitutionnelles qui se posent dans le litige relativement à la procédure d'approbation référendaire d'une modification réglementaire prévue aux art. 123 à 130 et 132 *Lau*. Le 5 juin 2003, les questions suivantes furent ainsi formulées :

1. Les articles 123 à 130 et 132 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, portent-ils atteinte au droit à la liberté de religion garanti par l'al. 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l'affirmative, cette atteinte constitue-t-elle une limite raisonnable prescrite par une règle de droit dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
3. Les articles 123 à 130 et 132 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1, portent-ils atteinte au droit à l'égalité, indépendamment de toute discrimination, garanti par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
4. Dans l'affirmative, cette atteinte constitue-t-elle une limite raisonnable prescrite par une règle de droit dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

## V. Constitutional and Legislative Framework

The constitutional and legislative provisions applicable to this case can be found in the appendix to these reasons.

## VI. Issues

The dispute now before this Court raises four main issues. First, it must be determined whether the Court of Appeal erred in varying the trial judge's findings of fact regarding the availability of lots in Zone P-3. The next question is whether the wording of the municipality's zoning by-law and the municipality's refusal to amend it infringe the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*. It would also have been possible to consider whether the right to freedom of religion guaranteed by s. 3 of the *Quebec Charter* had been violated. Although the appellants alleged such a violation in their legal proceedings, the debate between the parties centred on the interpretation and application of the Canadian *Charter*, so the analysis will be limited to the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the Canadian *Charter*. If it is found that this fundamental freedom has been infringed, appropriate remedies will have to be selected. In this analysis, the constitutional questions stated by this Court will have to be answered. Finally, although the issue was not directly argued by the appellants, I believe it is important to comment, in an administrative law context, on whether the municipality is under an obligation to provide the appellants with reasons for its decisions not to amend its zoning by-law and, if so, to what extent.

## VII. Analysis

### A. *Interpretation of the Zoning By-law*

Before I begin my analysis of the four issues, I should mention that I cannot accept the appellants' submission that a liberal construction of the zoning by-law would lead to the conclusion that it authorizes the establishment of places of worship in Zone C-3. This submission is based on the wording of s. 2.2.3.3 of the zoning by-law,

## V. Cadre constitutionnel et législatif

Les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes ont été insérées dans l'annexe suivant les présents motifs.

## VI. Questions en litige

Le litige dont notre Cour est maintenant saisie comporte quatre questions principales. Il faut d'abord examiner si la Cour d'appel a commis une erreur en modifiant les conclusions de fait du juge de première instance quant à la disponibilité des terrains dans la zone P-3. On doit ensuite déterminer si la rédaction du règlement de zonage de la municipalité et le refus de celle-ci de le modifier portent atteinte à la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la *Charte*. Il aurait aussi été possible d'étudier si le droit à la liberté de religion protégé par l'art. 3 de la *Charte québécoise* a été violé. Bien que les appelants aient allégué une telle violation dans leurs procédures judiciaires, le débat entre les parties a été structuré autour de l'interprétation et de l'application de la *Charte* canadienne. Seule la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de cette charte sera donc analysée. En cas d'atteinte à cette liberté fondamentale, il faudra choisir les réparations appropriées. Dans cette analyse, il faudra répondre aux questions constitutionnelles formulées par notre Cour. Enfin, bien que cette question n'ait pas été directement développée par les appelants, il me semble important de commenter, dans un contexte de droit administratif, l'existence et la portée d'une obligation pour la municipalité de fournir des motifs aux appelants au sujet de ses décisions de ne pas modifier son règlement de zonage.

## VII. Analyse

### A. *L'interprétation du règlement de zonage*

Toutefois, avant d'analyser les quatre questions en litige, je tenais à préciser que je ne peux retenir le moyen des appelants selon lequel une interprétation libérale du règlement de zonage permettrait de conclure qu'il autorise l'implantation de lieux de culte dans la zone C-3. Cette prétention se fonde sur le libellé de l'art. 2.2.3.3 du règlement

53

54

55



which sets out the uses authorized for Zone C-3, namely [TRANSLATION] “uses in the nature of sales and service”, including, “but . . . not limited to, the establishments listed below and establishments of a similar nature”; included in the list are “Commercial 2 (local)” uses, which, according to s. 2.2.3.2, include “social clubs”. The appellants argue that, since the list of authorized uses is not exhaustive, and since places of worship are similar in nature to social clubs, it follows that the establishment of places of worship is permitted in Zone C-3.

56

Under s. 113(3) *ALUPD*, municipalities have the authority to prohibit particular uses in specific zones within their boundaries. In principle, a municipality may implicitly prohibit certain uses by listing the authorized uses for a zone (*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) v. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), at p. 883). Thus, a municipality that lists the permitted uses for a zone automatically excludes any use not on the list (*Orford (Canton) v. Fonds de placement Hamel inc.*, [1995] Q.J. No. 2260 (QL) (Sup. Ct.)). The appellants contend that this principle does not apply to s. 2.2.3.3 of the zoning by-law, because the municipality has clearly stated that the list of authorized uses is not exhaustive. As pointed out by the dissenting member of the Court of Appeal, this contention cannot be accepted in relation to this by-law because of the *ejusdem generis* rule of interpretation, according to which a generic term that completes an enumeration must be interpreted in light of the genus of the other terms. In the case at bar, the provisions relating to Zone C-3 concern commercial uses. In this context, a “social club” cannot therefore be interpreted as being similar in nature to a place of worship.

57

In my opinion, therefore, the municipal by-law permits the establishment of places of worship only in Zone P-3. Having said this, I will now turn to the analysis of the issues.

de zonage, qui précise les usages autorisés dans la zone C-3, c’est-à-dire les « usages des types vente et service » et « de manière non limitative, les établissements mentionnés dans la liste ci-dessous ou s’apparentant à ceux-ci » notamment les usages de la classe « Commerce 2 (quartier) » qui, selon l’art. 2.2.3.2, incluent les « clubs sociaux ». Selon les appelants, comme la liste des usages autorisés n’est pas limitative et puisque les lieux de culte s’apparentent à des clubs sociaux, il s’ensuivrait que l’implantation des lieux de culte est permise dans la zone C-3.

En vertu du par. 113(3) *Lau*, une municipalité a le pouvoir de prohiber des usages particuliers dans certaines zones de son territoire. En principe, une municipalité peut prohiber implicitement certains usages par une énumération d’usages autorisés dans une zone (*Saint-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6388 Québec Inc.*, [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 883). Ainsi, une municipalité qui énumère les usages permis dans une zone exclut par le fait même les usages non énumérés (*Orford (Canton) c. Fonds de placement Hamel inc.*, [1995] A.Q. n° 2260 (QL) (C.S.)). Les appelants prétendent que ce principe ne peut s’appliquer à l’égard de l’art. 2.2.3.3 du règlement de zonage, car la municipalité a clairement précisé que la liste des usages autorisés n’est pas exhaustive. Comme l’a souligné le juge dissident de la Cour d’appel, cette prétention ne peut être retenue, dans le contexte de ce règlement, en raison du principe d’interprétation *ejusdem generis*, selon lequel un terme générique qui complète une énumération doit être interprété en fonction du genre des autres termes. En l’espèce, la réglementation relative à la zone C-3 prévoit des usages commerciaux. Dans ce cadre, par conséquent, l’usage « club social » ne peut être interprété comme s’apparentant à l’affectation à un lieu de culte.

J’estime donc qu’en vertu du règlement municipal, l’implantation des lieux de culte n’est permise que dans la zone P-3. Cette précision apportée, j’aborde maintenant l’analyse des questions en litige.

B. *Did the Court of Appeal Err in Varying the Trial Judge's Findings of Fact?*

The Court of Appeal unanimously concluded that the trial judge had made an overriding error in assessing the evidence relating to the availability of certain lots in Zone P-3. Contrary to the trial judge's finding, the Court of Appeal acknowledged that no lots were available in this zone for the appellants to build their place of worship. Although I agree with the Court of Appeal that the "island lot" was not available for the construction of the appellants' place of worship, I respectfully consider its conclusion regarding Ms. Jolicoeur's lot to be wrong. It reached that conclusion by means of an impermissible interference with the trial judge's assessment of the facts and even with his assessment of certain witnesses' credibility. Consequently, the trial judge's findings of fact with respect to the availability of this lot should be restored.

According to the principles restated by this Court in *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, 2002 SCC 33, an appellate court may not review the findings of fact of a trial court unless the trial court has made a palpable, serious and overriding error. This duty of deference is particularly strong in respect of the assessment of witnesses' credibility. In the case at bar, as Robert C.J.Q. concluded, the trial judge made a reviewable error with respect to the availability of the "island lot". The trial judge clearly failed to take into account the consequences of the strip along the river bank and of the narrowness of the bridge providing access to the island.

Robert C.J.Q. also faulted the trial judge for making a palpable and overriding error regarding the availability of the lot belonging to Ms. Jolicoeur. His opinion on this point can be found in particular in the following comments from his reasons, at paras. 76-77:

[TRANSLATION] In my view, there was no need for the appellants to make a formal offer to purchase.

B. *La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en modifiant les conclusions de fait du juge de première instance?*

La Cour d'appel a unanimement conclu que le juge de première instance avait commis une erreur déterminante dans l'appréciation de la preuve relativement à la disponibilité de certains terrains dans la zone P-3. Contrairement au juge de première instance, la Cour d'appel a ainsi admis qu'aucun terrain n'était disponible pour la construction du lieu de culte des appelants dans cette zone. Bien que je sois d'accord avec l'opinion de la Cour d'appel selon laquelle le « terrain des îles » n'était pas disponible pour la construction du lieu de culte des appelants, j'estime, en toute déférence, que la conclusion relative au terrain de M<sup>me</sup> Jolicoeur est mal fondée. Elle résulte, en effet, d'une intervention inadmissible à l'égard de l'appréciation des faits par le juge du procès et même de l'évaluation de la crédibilité de certains témoins. En conséquence, la conclusion de fait du juge de première instance relative à la disponibilité de ce terrain devrait être rétablie.

En effet, selon les principes rappelés par notre Cour dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, 2002 CSC 33, une cour d'appel ne peut réviser les conclusions de fait du tribunal de première instance que si celui-ci a commis une erreur manifeste, grave et dominante. Cette obligation de déférence est particulièrement intense quant à l'appréciation de la crédibilité des témoins. En l'espèce, comme l'a conclu le juge en chef Robert, le juge de première instance a commis une erreur révisable quant à la disponibilité du « terrain des îles ». En effet, le juge de première instance a clairement omis de tenir compte des conséquences de la présence de la bande riveraine et de l'étroitesse du pont donnant accès à l'île.

Toutefois, le juge en chef Robert reproche au juge de première instance une erreur manifeste et dominante relativement à la disponibilité du terrain de M<sup>me</sup> Jolicoeur. Son opinion sur le sujet ressort particulièrement des commentaires suivants dans ses motifs, aux par. 76-77 :

À mon point de vue, il n'était pas nécessaire pour les appelants d'expédier une offre d'achat formelle. Le

58

2004 CSC 48 (CanLII)

59

60

Ms. Jolicoeur's disinterest, coupled with the uncontradicted statement that the Secretary-Treasurer had asked her not to sell to the Jehovah's Witnesses, led the appellants to believe in good faith that the lot was not available.

Furthermore, Ms. Jolicoeur's testimony five years after the fact to the effect that the lot was available in 1992 and 1993 and was still available in 1998 is surprising, to say the least. Her version of the facts is contradicted by her conduct throughout the years in question. The judge, in preferring her version, made a palpable and overriding error, particularly in attributing a hidden motive to the appellants, one not supported by the evidence, namely that they wanted a lot that was located near a major thoroughfare.

61

With respect, I do not believe that, on this point, the trial judge made a palpable and overriding error within the meaning of the case law of this Court. Dubois J. stated in his reasons for judgment that one of the appellants' representatives, Mr. Biagioni, testified that Ms. Jolicoeur had shown a marked disinterest in selling her property, that the Secretary-Treasurer of the municipality, a certain Mr. Campbell, had told her not to sell the lot to the Jehovah's Witnesses, and that she had not replied to the appellants' letters. The trial judge acknowledged that Ms. Jolicoeur's testimony was consistent with that of Mr. Biagioni in that she admitted that she had neither returned the appellants' calls nor responded to their letters. However, Dubois J. noted that the two witnesses contradicted each other on one specific and important point. Contrary to what Mr. Biagioni had said, Ms. Jolicoeur stated that Mr. Campbell had not called her to recommend that she not sell to the Jehovah's Witnesses, but to ask her why she had refused to sell them her land. She added that the appellants wanted to buy a portion of her land that was not for sale, that is, the one on the main road where the Pavillon Ste-Marie is located. She testified that she had offered to sell the back portion of her land to the appellants, but that they were not interested. Faced with this contradiction between the two witnesses, the trial judge found Ms. Jolicoeur to be more credible and preferred her version of the facts to Mr. Biagioni's version. Dubois J. therefore held that [TRANSLATION] "Ms. Jolicoeur's testimony cannot be discounted, and her land in Zone P-3 was available in 1992 and 1993

désintéressement de M<sup>me</sup> Jolicoeur, couplé à l'affirmation non contredite que le secrétaire-trésorier lui avait dit de ne pas vendre aux Témoins de Jéhovah, permettait aux appelants de conclure de bonne foi que le terrain n'était pas disponible.

De plus, le témoignage de M<sup>me</sup> Jolicoeur, cinq ans après les événements, que son terrain était disponible en 1992, 1993 et qu'il l'est encore en 1998 est pour le moins étonnant. Sa version des faits est contredite par son comportement tout au long des années pertinentes. Le juge, en préférant sa version, a commis une erreur manifeste et déterminante, surtout en imputant aux appelants un motif secret non révélé par la preuve qu'ils voulaient un terrain situé près d'une grande artère.

Avec égards, je ne crois pas que le premier juge ait commis là une erreur manifeste et dominante au sens de la jurisprudence de notre Cour. En effet, le juge Dubois a précisé dans ses motifs que l'un des représentants des appelants, M. Biagioni, a témoigné que M<sup>me</sup> Jolicoeur avait affiché une attitude de désintéressement par rapport à la vente de son terrain, que le secrétaire-trésorier de la municipalité, un dénommé Campbell, lui aurait dit de ne pas vendre son terrain aux témoins de Jéhovah et qu'elle n'avait pas répondu aux lettres de ceux-ci. Le premier juge a reconnu que le témoignage de M<sup>me</sup> Jolicoeur recoupait celui de M. Biagioni, en ce qu'elle avait admis qu'elle n'avait pas retourné les appels des appelants et qu'elle n'avait pas répondu à leurs lettres. Il souligne toutefois une divergence entre les deux témoignages sur un point précis et important. Contrairement à M. Biagioni, M<sup>me</sup> Jolicoeur a affirmé que l'appel reçu de M. Campbell n'avait pas pour but de lui recommander de ne pas vendre aux témoins de Jéhovah, mais plutôt de lui demander la raison pour laquelle elle avait refusé de leur vendre son terrain. M<sup>me</sup> Jolicoeur a alors ajouté que les appelants voulaient acheter la parcelle de son terrain qui n'était pas à vendre, soit celle qui donne sur l'artère principale où est situé le Pavillon Ste-Marie. Selon son témoignage, elle avait alors offert de céder aux appelants la partie arrière de son terrain, mais ces derniers n'étaient pas intéressés à l'acquérir. Face à ces deux témoignages contradictoires, le juge de première instance a conclu que M<sup>me</sup> Jolicoeur était crédible et qu'il préférerait sa version des faits à celle de M. Biagioni. Le juge Dubois a ainsi conclu

and remains so to this day in 1998” (p. 29 of the full text). Thus, the trial judge addressed the issue of the witnesses’ credibility. There was no need for the Court of Appeal to reassess the evidence heard by the trial judge to determine if this conclusion was reasonable. Absent a palpable error, the Court of Appeal should have deferred to the trial judge’s finding of fact. Since this finding was valid, it should not have been varied by the Court of Appeal.

In these circumstances, since there was no valid reason for reviewing the trial judge’s findings of fact, it is necessary to analyse the parties’ submissions starting from the premise that at least one parcel of land in Zone P-3, the one that Ms. Jolicoeur owned behind the Pavillon Ste-Marie, remained available as a site for the appellants’ place of worship. In my view, this finding of fact would justify dismissing the appellants’ application from the outset, since it precludes a conclusion that the respondent infringed the appellants’ constitutional guarantee of freedom of religion under s. 2(a) of the *Charter*, as we will now see.

C. *Was There an Infringement of the Freedom of Religion Guaranteed by Section 2(a) of the Charter?*

Before I address the question of freedom of religion, it should be noted that the municipality’s zoning by-law did not prohibit the “place of worship” use everywhere within its boundaries; rather, it permitted this use in a specified zone. Therefore, the by-law cannot be considered prohibitive as defined by the courts (*Saint-Michel-Archange*, *supra*, at p. 882; J. L’Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), t. II, pp. 316-17, at para. 606). The wording of the by-law leaves room for the exercise of freedom of worship. We must now determine whether the room it leaves is consistent with the constitutional requirements of the *Charter*.

que « le témoignage de madame Jolicoeur ne peut pas être mis de côté et son terrain dans la zone P-3 était disponible en 1992 et 1993 et l’est aujourd’hui en 1998 » (p. 29 du texte intégral). Le juge a donc tranché une question de crédibilité des témoins. La Cour d’appel n’avait pas à analyser une seconde fois la preuve qui fut faite devant le premier juge afin de déterminer si cette conclusion était raisonnable. En l’absence d’erreur évidente, la Cour d’appel aurait dû faire preuve de déférence à l’égard de la conclusion de fait du juge de première instance. Cette conclusion était bien fondée et, par conséquent, elle n’aurait pas dû être modifiée par la Cour d’appel.

Dans ces conditions, en l’absence de motif valable de révision de ces constatations de faits du juge du procès, il faut analyser les prétentions des parties en retenant comme prémisse qu’au moins un terrain compris dans la zone P-3 demeurait disponible pour la construction du lieu de culte des appelants, soit celui appartenant à M<sup>me</sup> Jolicoeur, situé à l’arrière du Pavillon Ste-Marie. À mon avis, dès le départ, cette constatation de fait justifie le rejet de la demande des appelants, puisqu’elle interdit toute conclusion que l’intimée a porté atteinte à la garantie constitutionnelle de liberté de religion dont les appelants bénéficient en vertu de l’al. 2a) de la *Charte*, comme nous le verrons maintenant.

C. *Ya-t-il eu atteinte à la liberté de religion garantie par l’alinéa 2a) de la Charte?*

Avant d’aborder la question de la liberté de religion, il convient de rappeler que le règlement de zonage de la municipalité n’interdit pas l’usage « édifices de culte » sur l’ensemble du territoire de la municipalité, mais le permet dans une zone déterminée. Il ne peut donc pas être considéré comme prohibitif au sens de la jurisprudence (*Saint-Michel-Archange*, précité, p. 882; J. L’Heureux, *Droit municipal québécois* (1984), t. II, p. 316-317, par. 606). La rédaction de ce règlement fait donc une place à l’exercice de la liberté de culte. Il faut maintenant déterminer si cette place respecte les exigences constitutionnelles établies par la *Charte*.

64 Freedom of religion is a fundamental right and represents a major triumph of our democratic society. The philosophical and political values underpinning Canadian democracy recognize the need to respect the diverse opinions and beliefs that guide the consciences and give direction to the lives of all members of our society. It is because of the crucial importance of this fundamental right that this Court decided it was essential to give it a liberal interpretation in *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 336:

The essence of the concept of freedom of religion is the right to entertain such religious beliefs as a person chooses, the right to declare religious beliefs openly and without fear of hindrance or reprisal, and the right to manifest religious belief by worship and practice or by teaching and dissemination.

65 The concept of freedom of religion, which is not strictly limited to the above definition, includes a positive aspect, that is, the right to believe or not believe what one chooses, to declare one's beliefs openly, and to practice one's religion in accordance with its tenets. This positive aspect also includes the right to proselytize, that is, to teach and disseminate one's beliefs. Freedom of religion also has a negative aspect, that is, the right not to be compelled to belong to a particular religion or to act in a manner contrary to one's religious beliefs (J. Woehrling, "L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse" (1998), 43 *McGill L.J.* 325, at p. 371). This fundamental freedom imposes on the state and public authorities, in relation to all religions and citizens, a duty of religious neutrality that assures individual or collective tolerance, thereby safeguarding the dignity of every individual and ensuring equality for all.

66 The duty of neutrality appeared at the end of a long evolutionary process that is part of the history of many countries that now share Western democratic traditions. Canada's history provides one example of this experience, which made it possible for the ties between church and state to be

La liberté de religion représente un droit fondamental et une conquête essentielle de notre société démocratique. Les valeurs philosophiques et politiques qui inspirent le régime démocratique du Canada reconnaissent la nécessité de respecter, dans toute leur diversité, les opinions et croyances qui guident la conscience de chacun des membres de la société et orientent la vie de ceux-ci. C'est en raison de l'importance critique de ce droit fondamental que notre Cour a jugé indispensable de lui donner une interprétation large dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 336 :

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.

Ce concept de liberté de religion, qui ne se limite pas strictement au cadre de cette définition, comprend, d'une part, un aspect positif, soit le droit de croire ou de ne pas croire librement, de professer ouvertement ses croyances, de pratiquer le culte religieux qui s'y rattache. Ce volet positif inclut aussi le droit au prosélytisme, c'est-à-dire celui d'enseigner et de propager ses croyances. D'autre part, la liberté de religion incorpore un aspect négatif, soit le droit de ne pas se voir contraint d'adhérer à une religion particulière ainsi que celui de ne pas être tenu d'agir d'une 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). Cette liberté fondamentale impose à l'État et aux pouvoirs publics une obligation envers l'ensemble des religions et des citoyens, soit une obligation de neutralité religieuse garante de la tolérance individuelle ou collective, préservatrice de la dignité de chacun et de l'égalité de tous.

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

loosened, if not dissolved. There were, of course, periods when there was a close union of ecclesiastical and secular authorities in Canada. European settlers introduced to Canada a political theory according to which the social order was based on an intimate alliance of the state and a single church, which the state was expected to promote within its borders. Throughout the history of New France, the Catholic church enjoyed the status of sole state religion. After the Conquest and the Treaty of Paris, the Anglican church became the official state religion, although social realities prompted governments to give official recognition to the status and role of the Catholic church and various Protestant denominations. This sometimes official, sometimes tacit recognition, which reflected the make-up of and trends in the society of the period, often inspired legislative solutions and certain policy choices. Thus, at the time of Confederation in 1867, the concept of religious neutrality implied primarily respect for Christian denominations. One illustration of this can be seen in the constitutional rules relating to educational rights originally found, *inter alia*, in s. 93 of the *Constitution Act, 1867*.

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

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<sup>e</sup> 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

debates take place, while the state acts as an essentially neutral intermediary in relations between the various denominations and between those denominations and civil society.

68

In this context, it is no longer the state's place to give active support to any one particular religion, if only to avoid interfering in the religious practices of the religion's members. The state must respect a variety of faiths whose values are not always easily reconciled. As this Court observed in *Big M, supra*, "[w]hat may appear good and true to a majoritarian religious group, or to the state acting at their behest, may not, for religious reasons, be imposed upon citizens who take a contrary view" (p. 337; see also pp. 347 and 350-51). In *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713, this Court had occasion to restate this concern with preventing public authorities from intruding on private beliefs (at p. 759):

The purpose of s. 2(a) is to ensure that society does not interfere with profoundly personal beliefs that govern one's perception of oneself, humankind, nature, and, in some cases, a higher or different order of being.

The guarantee of freedom of religion set out in s. 2(a) of the *Charter* prohibits the state from compelling an individual to adopt or renounce a particular belief or to practice a particular religion. This obligation remains essentially a negative one. As a general rule, the state refrains from acting in matters relating to religion. It is limited to setting up a social and legal framework in which beliefs are respected and members of the various denominations are able to associate freely in order to exercise their freedom of worship, which is a fundamental, collective aspect of freedom of religion, and to organize their churches or communities. In this context, the principle of neutrality must be taken into account in assessing the duty of public entities, such as municipalities, to actively help religious groups.

69

A review of the various components of the concept of freedom of religion might suggest that the rights protected by s. 2(a) of the *Charter* are

sociaux, mais voit dans l'État un acteur essentiellement neutre dans les rapports entre les diverses confessions et entre celles-ci et la société civile.

Dans ce contexte, il n'appartient plus à l'État de donner un appui actif à une religion particulière, ne serait-ce que pour éviter de s'ingérer dans la vie religieuse de ses membres. L'État est tenu au respect de confessions diverses dont les valeurs ne se concilient pas toujours aisément. Ainsi, comme le soulignait notre Cour dans l'arrêt *Big M*, précité, « [u]ne 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 » (p. 337; voir aussi p. 347 et 350-351). Dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, notre Cour a eu l'occasion de souligner de nouveau ce souci d'éviter l'intervention des pouvoirs publics dans l'intimité des consciences (p. 759) :

L'alinéa 2a) a pour objet d'assurer que la société ne s'ingérera pas dans les croyances intimes profondes qui régissent la perception qu'on a de soi, de l'humanité, de la nature et, dans certains cas, d'un être supérieur ou différent.

La liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte* interdit à l'État de contraindre une personne à adopter une croyance particulière comme à y renoncer ou à pratiquer une religion déterminée. Cette obligation conserve un caractère essentiellement négatif. En règle générale, l'État s'abstient d'agir sur le plan religieux. Il lui appartient tout au plus de mettre en place un cadre social et juridique où les consciences seront respectées et où les membres des diverses confessions pourront s'associer pour exercer la liberté de culte qui exprime un aspect collectif fondamental de la liberté de religion et pour organiser leurs Églises ou leurs communautés. Dans ce contexte, le principe de neutralité devra être pris en compte pour apprécier l'obligation des corps publics, telles les municipalités, d'assister activement les groupes religieux.

L'examen des différentes composantes du concept de la liberté de religion pourrait laisser croire que les droits protégés par l'al. 2a) de la *Charte*

absolute, but such is not the case. This freedom is limited by the rights and freedoms of others. The diversity of opinions and convictions requires mutual tolerance and respect for others. Freedom of religion is also subject to limits necessary “to protect public safety, order, health, or morals . . .” (*Big M, supra*, at p. 337; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, at para. 72; *Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 S.C.R. 772, 2001 SCC 31, at para. 29). This Court has stressed that, in order to prove a violation of freedom of religion, it must be shown that the interference with the religious belief or practice in question is not trivial or insubstantial. Thus, churches and their members are not exempted from making any effort, or even sacrifice, *inter alia* in the exercise of their freedom of worship:

The Constitution shelters individuals and groups only to the extent that religious beliefs or conduct might reasonably or actually be threatened. For a state-imposed cost or burden to be proscribed by s. 2(a) it must be capable of interfering with religious belief or practice. In short, legislative or administrative action which increases the cost of practising or otherwise manifesting religious beliefs is not prohibited if the burden is trivial or insubstantial: see, on this point, *R. v. Jones*, [1986] 2 S.C.R. 284, *per Wilson J.* at p. 314.

(*Edwards Books, supra*, at p. 759)

I concluded above that the trial judge’s findings of fact regarding the availability of certain lots in Zone P-3 and, more specifically, of the one belonging to Ms. Jolicoeur, should be restored in this case. As this lot should have been considered available, the appellants cannot complain that the zoning by-law, by making it impossible for them to establish a place of worship in the municipality, violates their freedom of religion. The appellants could in fact have built a Kingdom Hall, on Ms. Jolicoeur’s lot at least, had they come to an agreement with her.

As the municipality is required to be neutral in matters of religion, its by-laws must be structured

sont absolus, mais tel n’est pas le cas. En effet, cette liberté est limitée par les droits et libertés des autres. La diversité des opinions et des convictions exige la tolérance mutuelle et le respect d’autrui. La liberté de religion est aussi sujette aux limites nécessaires afin de « préserver la sécurité, l’ordre, la santé ou les mœurs publics . . . » (*Big M*, précité, p. 337; *Ross c. Conseil scolaire du district n<sup>o</sup> 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 72; *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 R.C.S. 772, 2001 CSC 31, par. 29). Enfin, notre Cour a mis en évidence qu’avant de conclure à une violation de la liberté de religion, il faut démontrer que l’atteinte à la pratique ou à la croyance religieuse n’est pas insignifiante ou négligeable. Ainsi, les Églises et leurs membres ne sont pas dispensés de tout effort, voire de tout sacrifice, notamment pour l’exercice de la liberté de culte :

La Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où des croyances ou un comportement d’ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés. Pour qu’un fardeau ou un coût imposé par l’État soit interdit par l’al. 2a), il doit être susceptible de porter atteinte à une croyance ou pratique religieuse. Bref, l’action législative ou administrative qui accroît le coût de la pratique ou de quelque autre manifestation des croyances religieuses n’est pas interdite si le fardeau ainsi imposé est négligeable ou insignifiant : voir à ce sujet l’arrêt *R. c. Jones*, [1986] 2 R.C.S. 284, le juge Wilson, à la p. 314.

(*Edwards Books*, précité, p. 759)

J’ai conclu précédemment que la conclusion de fait du juge de première instance relativement à la disponibilité de certains terrains dans la zone P-3, et plus particulièrement du terrain de M<sup>me</sup> Jolicoeur, devait être rétablie en l’espèce. Comme ce terrain doit être considéré comme disponible, les appelants ne peuvent pas se plaindre que le règlement de zonage contrevient à leur liberté de religion parce qu’il les placerait dans l’impossibilité d’implanter leur lieu de culte dans la municipalité. Ces derniers peuvent effectivement construire leur Salle du Royaume, du moins sur le terrain de M<sup>me</sup> Jolicoeur, dans la mesure où ils s’entendent avec elle.

La municipalité, tenue de faire preuve de neutralité religieuse, doit veiller à aménager sa



in such a way as to avoid placing unnecessary obstacles in the way of the exercise of religious freedoms. However, it does not have to provide assistance of any kind to religious groups or actively help them resolve any difficulties they might encounter in their negotiations with third parties in relation to plans to establish a place of worship. In the case at bar, the municipality did not have to provide the appellants with access to a lot that corresponded better to their selection criteria. Such assistance would be incompatible with the municipality's duty of neutrality in that the municipality would be manipulating its regulatory standards in favour of a particular religion. Such support for a religious group could jeopardize the neutrality the municipality must adopt toward all such groups. Moreover, as this Court stated in *Edwards Books*, "[s]ection 2(a) does not require the legislatures to eliminate every minuscule state-imposed cost associated with the practice of religion" (p. 759). Although the very nature of the zoning by-law means that the appellants do not have absolute freedom to choose the location of their place of worship, this limit is necessary to protect safety and order, and ensure proper land use, in the municipality and does not constitute a violation of freedom of religion. Neither the purpose nor the effect of this by-law has been to infringe the appellants' freedom of religion.

réglementation afin d'éviter d'imposer des obstacles inutiles à l'exercice des libertés religieuses. Elle n'a cependant pas à fournir une assistance quelconque aux différents groupes religieux ni à les aider activement à régler toutes les difficultés qu'ils peuvent éprouver dans leurs négociations avec des tiers pour implanter un lieu de culte. Ainsi, en l'espèce, la municipalité n'avait pas à assurer aux appelants l'accès à un terrain qui correspondait davantage à leurs critères de sélection. Une telle aide serait incompatible avec son obligation de neutralité, car elle signifierait que la municipalité manipulerait ses normes réglementaires en faveur d'une religion particulière. Un tel appui donné à un groupe religieux pourrait donc porter atteinte à la neutralité nécessaire à l'égard de tous. De plus, de la même manière que cette Cour l'a précisé dans l'arrêt *Edwards Books*, « [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 » (p. 759). En outre, bien que le règlement de zonage par sa nature même ne laisse pas aux appelants une liberté absolue de choisir l'emplacement de leur lieu de culte, cette limite est nécessaire à la préservation de la sécurité et de l'ordre au sein de la municipalité et au bon usage de son territoire et ne constitue pas une violation de la liberté de religion. Ni le règlement, ni son application n'ont eu pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté de religion des appelants.

72

Since at least one lot remains available in Zone P-3 for the construction of their place of worship, the appellants must comply with the municipality's zoning by-law and build their place of worship in that zone, where such a use is authorized. Their religious beliefs and practices do not exempt them from complying with municipal by-laws. For this reason, I would dismiss the appeal. Having reached this conclusion, I could end my analysis here. However, for the sake of discussion only, and because of the nature of the debate that has taken place in the Quebec courts and in this Court and the importance of the constitutional issues raised, I propose to go on to review the parties' positions based on a different, fictitious premise. I will now consider what the legal consequences would have been had the evidence

Comme au moins un terrain restait disponible dans la zone P-3 pour la construction de leur lieu de culte, les appelants doivent se conformer au règlement de zonage de la municipalité et construire leur lieu de culte dans cette zone où l'usage est autorisé. Leurs croyances et pratiques religieuses ne les exemptent alors pas de se conformer à la réglementation municipale. Le pourvoi doit en conséquence être rejeté. En raison de la conclusion à laquelle j'arrive, l'analyse pourrait se terminer ici. Cependant, pour fins de discussion seulement, à cause de la nature des débats qui ont eu lieu devant les tribunaux du Québec et devant notre Cour et de l'importance des problèmes constitutionnels qu'ils soulèvent, je propose de procéder à l'étude de la position des parties en partant d'une autre prémisse

shown that no land was available in Zone P-3 for the appellants to establish a place of worship.

D. *Hypothetical Situation in Which No Land Was Available in Zone P-3*

The appellants submit that, because no land is available in Zone P-3, the zoning by-law, as it is drafted, combined with the municipality's refusal to amend it, constitutes an infringement of their freedom of religion under s. 2(a) of the *Charter*. If no land were in fact available, I would agree with them. Thus, under the zoning by-law, places of worship may be established only in Zone P-3, but no land would be available there. The appellants would therefore be unable to build their place of worship anywhere within the boundaries of the municipality. Freedom of religion includes the right to have a place of worship. Generally speaking, the establishment of a place of worship is necessary to the practice of a religion. Such facilities allow individuals to declare their religious beliefs, to manifest them and, quite simply, to practise their religion by worship, as well as to teach or disseminate it. In short, the construction of a place of worship is an integral part of the freedom of religion protected by s. 2(a) of the *Charter*.

In the case at bar, the appellants have shown that their Kingdom Hall, a place of prayer and contemplation that serves as a venue for weddings and funerals, is necessary to the manifestation of their religious faith. They should therefore be free to establish such a facility within the boundaries of the municipality. If no land were available in Zone P-3, they would be prevented from doing so, in which case they would be unable to practise their religion, and their freedom guaranteed by s. 2(a) of the *Charter* would be infringed accordingly.

Contrary to the conclusion of the majority of the Court of Appeal, I believe this infringement would not be solely attributable to the property owners who had refused to sell their land in Zone P-3 to the appellants. Our Court has stated that "the contribution of private actors to a violation of

fictive. J'examinerai maintenant les conséquences juridiques de l'absence de terrain disponible dans la zone P-3 pour l'implantation du lieu de culte des appelants, si la preuve établissait ce fait.

D. *L'hypothèse de l'absence de terrain disponible dans la zone P-3*

Les appelants plaident qu'en raison de l'absence de terrain disponible dans la zone P-3, la rédaction du règlement de zonage combinée avec le refus de la municipalité de le modifier constitue une atteinte à leur liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte*. Dans cette hypothèse, je serais d'accord avec eux. En effet, en vertu du règlement de zonage, les lieux de culte ne peuvent être implantés que dans la zone P-3, mais aucun terrain ne serait disponible dans cette zone. Les appelants se trouveraient dès lors dans l'impossibilité de construire leur lieu de culte sur l'ensemble du territoire de la municipalité. Or, la liberté de religion inclut le droit de bénéficier d'un lieu de culte. En effet, généralement, l'établissement d'un lieu de culte est nécessaire à la mise en œuvre d'une religion. Ces lieux permettent de professer les croyances religieuses, de les manifester, de pratiquer la religion par le culte, tout simplement et, enfin, de l'enseigner ou de la propager. Bref, la construction d'un lieu de culte fait partie intégrante de la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte*.

En l'espèce, les appelants ont démontré que leur Salle du Royaume, qui est un lieu de prière et de recueillement où l'on célèbre les mariages et les funérailles, est nécessaire à la manifestation de leur foi religieuse. Ils devraient donc être libres d'implanter un tel lieu sur le territoire de la municipalité. L'absence de terrain disponible dans la zone P-3 les en empêchant, ils se retrouveraient alors dans l'impossibilité d'exercer leur religion, et leur liberté garantie par l'al. 2a) de la *Charte* en serait d'autant atteinte.

Contrairement à la conclusion de la majorité de la Cour d'appel, j'estime que cette atteinte ne serait pas strictement imputable aux propriétaires qui refusent de vendre leurs terrains situés dans la zone P-3 aux appelants. En effet, notre Cour a déjà souligné que « la participation de personnes

73

2004 CSC 48 (CanLII)

74

75

fundamental freedoms does not immunize the state from *Charter* review; rather, such contributions should be considered part of the factual context in which legislation is reviewed” (*Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, [2001] 3 S.C.R. 1016, 2001 SCC 94, at para. 26). Thus, the infringement of the appellants’ freedom of religion would result not from the existence of the zoning by-law, but from the refusal to adapt it to evolving community needs in a situation in which no land was available in the zone set aside for the establishment of places of worship.

76

The problem consists in identifying cases in which it will be possible to require the municipality to amend its zoning by-law while respecting its duty of neutrality. As a general rule, the *Charter* does not require the state to take positive steps in support of the exercise of the fundamental freedoms provided for in s. 2(a) of the *Charter*. The principle of neutrality discussed above means that the state must even refrain from implementing measures that could favour one religion over another or that might simply have the effect of imposing one particular religion. However, there may be situations in which an absolute application of this principle unduly restricts the free exercise of religion. In some cases, an inflexible application of the principle of neutrality that fails to take the circumstances into account may prove to be inconsistent with the right to the free exercise of religion. In this regard, Professor Woehrling observed that [TRANSLATION] “the two constituent principles of freedom of religion — free exercise and state neutrality — must be regarded as mutually limiting, since giving the broadest scope to one will inevitably negate the other” (Woehrling, *supra*, at p. 379).

77

Our Court has noted on numerous occasions that it is not always enough for the state to adopt a posture of restraint. The Court has recognized that, in certain exceptional circumstances, positive government action may be required to make a fundamental freedom meaningful (*Delisle v. Canada (Deputy Attorney General)*, [1999] 2 S.C.R. 989, at paras. 7

privées à la violation de libertés fondamentales ne met pas l’État à l’abri d’un contrôle judiciaire fondé sur la *Charte*; cette participation doit être considérée comme un élément du contexte factuel dans lequel la loi est examinée » (*Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, [2001] 3 R.C.S. 1016, 2001 CSC 94, par. 26). Ainsi, l’atteinte à la liberté de religion des appelants résulterait non pas de l’existence du règlement de zonage, mais plutôt du refus de l’adapter à l’évolution des besoins collectifs dans une situation de fait où aucun terrain n’est disponible dans la zone prévue pour l’établissement des lieux de culte.

La difficulté à résoudre se situe alors au niveau de l’identification des cas où il sera possible d’exiger de la municipalité qu’elle modifie son règlement de zonage, tout en respectant son obligation de neutralité. En effet, en règle générale, la *Charte* n’oblige pas l’État à prendre des mesures positives pour assurer l’exercice des libertés fondamentales prévues à l’al. 2a) de la *Charte*. En vertu du principe de neutralité décrit ci-haut, l’État doit même s’abstenir de prendre une mesure qui pourrait favoriser une religion au détriment d’une autre ou qui aurait simplement pour effet d’en imposer une. Cependant, une application absolue de ce principe peut parfois restreindre indûment le libre exercice de la religion. Dans certains cas, l’application sans nuance, sans souci du contexte, du principe de neutralité pourrait s’avérer incompatible avec le droit au libre exercice de la religion. À cet égard, le professeur Woehrling a bien souligné que « les deux principes constitutifs de la liberté de religion — libre exercice et neutralité de l’État — doivent être considérés comme mutuellement limitatifs, puisque le fait de donner une amplitude maximale à l’un entraînerait fatalement la négation de l’autre » (Woehrling, *loc. cit.*, p. 379).

De plus, notre Cour a rappelé, à maintes reprises, qu’il n’est pas toujours suffisant pour l’État d’adopter une attitude de réserve. Elle a admis que, dans certaines circonstances exceptionnelles, une mesure gouvernementale positive pourrait s’avérer nécessaire afin de donner un sens à une liberté fondamentale (*Delisle c. Canada (Sous-procureur général)*,

and 33; *Haig v. Canada*, [1993] 2 S.C.R. 995, at p. 1039; *Dunmore, supra*).

*Dunmore* is an example of a case in which exceptional circumstances imposed a positive obligation on the state. In *Dunmore*, Ontario's *Labour Relations Act, 1995*, S.O. 1995, c. 1, Sched. A, excluded agricultural workers from the labour relations scheme it established. The appellants contended that this exclusion infringed their right to freedom of association under s. 2(d) of the *Charter*. Bastarache J., writing for the majority, concluded that the total exclusion of these workers did in fact infringe their freedom of association and that a minimum level of protection had to be provided for persons employed in agriculture in Ontario. He noted that, in principle, the fundamental freedoms guaranteed by the *Charter* place only a negative obligation on the state, which is only required to refrain from interfering (para. 19). However, when the state creates a situation that interferes with the exercise of a freedom, it may be required to take positive steps to put an end to the interference. In such a case, it is essential to prove that the limit complained of is related to the freedom at issue and not to access to a particular statutory scheme. In other words, it must be proven that the impugned measure makes it impossible to exercise, or at least substantially interferes with, one's freedom (para. 25). As Bastarache J. mentions, it will only be in exceptional cases that underinclusive legislation will have a substantial impact on the exercise of a fundamental freedom (para. 22).

The case at bar involves one such exceptional situation in which a posture of restraint on the municipality's part would interfere with the appellants' freedom of religion. It would be utterly impossible for the appellants to establish their place of worship within the boundaries of the municipality if no land were available in the only zone where this type of use is authorized. As it would then be impossible to practise their religion, this would constitute direct interference with their freedom of religion. This is a clear example of a case in which freedom of religion can have no real meaning unless the public

[1999] 2 R.C.S. 989, par. 7 et 33; *Haig c. Canada*, [1993] 2 R.C.S. 995, p. 1039; *Dunmore*, précité).

L'arrêt *Dunmore* constitue un exemple où des circonstances exceptionnelles imposèrent une obligation positive à l'État. Dans cet arrêt, la *Loi de 1995 sur les relations de travail* de l'Ontario, L.O. 1995, ch. 1, annexe A, excluait les travailleurs agricoles du régime des relations de travail établi par cette loi. Les appelants prétendaient que cette exclusion portait atteinte à leur droit à la liberté d'association protégé par l'al. 2d) de la *Charte*. Le juge Bastarache a conclu alors au nom de la majorité que l'exclusion totale de ces travailleurs portait effectivement atteinte à la liberté d'association et qu'une protection minimale devait être offerte aux personnes employées dans l'agriculture en Ontario. Il a souligné qu'en principe, les libertés fondamentales garanties par la *Charte* emportent seulement une obligation négative pour l'État, qui doit simplement s'abstenir d'intervenir (par. 19). Par contre, lorsque l'État crée une situation qui a pour effet d'entraver l'exercice d'une liberté, il peut alors être tenu de prendre des mesures positives pour mettre fin à cette atteinte. À cet égard, il est essentiel de prouver que la limite dont on se plaint est fondée sur la liberté qui est invoquée et non sur l'accès à un régime légal donné, c'est-à-dire que l'on doit être en mesure de prouver que la mesure contestée rend impossible, ou du moins entrave substantiellement, l'exercice de sa liberté (par. 25). Il s'agira donc seulement, comme l'a souligné le juge Bastarache, de cas exceptionnels où une loi d'application limitative aura un effet substantiel sur l'exercice d'une liberté fondamentale (par. 22).

En l'espèce, nous sommes en présence d'une de ces situations exceptionnelles où une attitude de réserve de la municipalité entraverait la liberté de religion des appelants. En effet, les appelants se trouveraient dans l'impossibilité absolue d'implanter leur lieu de culte sur le territoire de la municipalité en l'absence de terrain disponible dans la seule zone autorisant ce type d'usage. L'impossibilité d'y pratiquer leur culte créerait alors une entrave directe à leur liberté de religion. Il s'agit donc d'un exemple clair où la liberté de religion ne pourrait avoir une signification réelle sans une intervention

authorities take positive action. Since such positive action would be required, it would constitute a reasonable limit on the principle of state neutrality. Thus, for the appellants to enjoy their freedom of religion, the municipality would have to amend the by-law. This brings me to the question of the remedies that could have been available had I concluded that no land was available in Zone P-3.

E. *What Are the Appropriate Remedies?*

80

Since no infringement of a *Charter* right has been established in this case, there is nothing to remedy. However, had a violation been established, the appellants asked this Court to compel the municipality to amend its zoning by-law to allow the construction of their place of worship on the lot they acquired in Zone C-3. The appellants also asked that this amendment not be subject to the process for approving amendments by way of referendum under ss. 123 to 130 and 132 *ALUPD*, because they contend that those provisions are contrary to the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*. Such a remedy could not have been granted in the circumstances of the case at bar.

81

This Court could in fact have ordered the municipality to amend its zoning by-law, but we could not have imposed on the municipality our choice of location for the establishment of the appellants' place of worship. The purpose of zoning by-laws is to organize a municipality's territory so as to protect citizens' interests and maintain order. They must be drafted in light of a large number of factors, and it is ordinarily only those with political power who are in a position to measure the impact of those factors. It would therefore have been up to the municipality to determine the zone where the appellants could establish their place of worship. In so doing, the respondent municipality would have had to take into account the restrictions resulting from the regional development plans established by the regional county municipality pursuant to the *ALUPD*. Thus, the only possible remedy that would have been appropriate was an order to the municipality to review its zoning by-law so as to

positive des pouvoirs publics. Une telle intervention positive étant nécessaire, elle constituerait alors une limite raisonnable au principe de neutralité de l'État. Ainsi, afin de permettre aux appelants de jouir de leur liberté de religion, la municipalité devrait modifier le règlement. Ceci m'amène à discuter des réparations qui auraient pu être offertes si j'avais conclu qu'aucun terrain n'était disponible dans la zone P-3.

E. *Quelles sont les réparations appropriées?*

Puisqu'en l'espèce, on n'a pas établi d'atteinte à un droit garanti par la *Charte*, il n'y a pas lieu à réparation. Cependant, s'il y avait eu violation de la *Charte*, les appelants demandaient à notre Cour d'obliger la municipalité à modifier son règlement de zonage afin de permettre la construction de leur lieu de culte sur le terrain qu'ils ont acquis dans la zone C-3. Ils réclamaient aussi que cette modification ne soit pas soumise à la procédure d'approbation référendaire prévue aux art. 123 à 130 et 132 *Lau*, car, prétendent-ils, ces dispositions sont contraires à la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la *Charte*. Une telle réparation n'aurait pas pu être accordée dans le contexte de la présente affaire.

En effet, notre Cour aurait pu ordonner à la municipalité de modifier son règlement de zonage, mais elle n'aurait pas pu imposer à la municipalité son choix de l'endroit où les appelants pourraient implanter leur lieu de culte. L'élaboration des règlements de zonage, qui visent à organiser le territoire municipal afin de sauvegarder les intérêts des citoyens et de maintenir l'ordre, nécessite la prise en considération de nombreux facteurs dont seul le pouvoir politique possède habituellement la capacité de mesurer l'impact. Il aurait donc appartenu à la municipalité de déterminer la zone où les appelants pourraient implanter leur lieu de culte. Ce faisant, la municipalité intimée aurait dû toutefois prendre en compte les contraintes résultant des plans d'aménagement régionaux, établis au niveau de la municipalité régionale de comté en vertu de la *Lau*. Ainsi, seul aurait été possible et approprié un ordre adressé à la municipalité de procéder au réexamen de son règlement de zonage afin de rendre accessibles aux

make land available to the appellants on which they could build their place of worship.

It would not have been appropriate to suspend the operation of the *ALUPD* and its process for approval by way of referendum. It cannot be assumed that this democratic process, which is consistent with the nature of municipal government in Canada, in any way infringes the freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter* or that it is considered suspect in relation to the values enshrined in the *Charter*. In the case at bar, the municipality did not draft a by-law to amend its zoning by-law, and a public meeting was not held to study such a draft by-law (ss. 125 to 127 *ALUPD*). The by-law was not submitted for the approval of the qualified voters to determine whether it would be submitted for approval by way of referendum (ss. 130 to 133 *ALUPD*), nor was a referendum held to approve the by-law to amend the zoning by-law. It cannot be assumed that residents of the municipality would look unfavourably on the Jehovah's Witnesses and that the outcome of a referendum would be negative. Thus, it would be inappropriate to declare ss. 123 to 130 and 132 *et seq. ALUPD* unconstitutional or to suspend, *a priori*, the operation of those provisions.

In short, if no land had been available in Zone P-3, this Court would have found an infringement of the freedom of religion protected by s. 2(a) of the *Charter* and would have ordered the municipality to review the zoning by-law, taking into account all the interests, both public and private, at issue, in order to amend it, if necessary, to permit the appellants, as far as possible, to build their place of worship within the municipality's boundaries. However, this Court would have had no valid reason to override the democratic control mechanisms provided for in Quebec's municipal legislation with respect to zoning.

I would also note in closing that the amalgamation of municipalities has probably resulted in changes relating to zoning in the municipality, which is now part of the city of St-Jérôme. As the parties did not discuss this consequence of the

appelants des terrains où la construction de leur lieu de culte aurait été réalisable.

De plus, il n'y aurait pas eu lieu d'écarter l'application de la *Lau* et la procédure d'approbation référendaire qu'elle comporte. On ne saurait présumer que cette procédure démocratique, conforme à la nature des régimes municipaux au Canada, porte d'une quelconque manière atteinte à la liberté de religion garantie par l'al. 2a) de la *Charte* ou soit considérée comme suspecte par rapport aux valeurs consacrées par celle-ci. En l'espèce, aucun projet de modification du règlement de zonage n'a été préparé par la municipalité et aucune assemblée publique n'a été tenue afin d'examiner ce projet (art. 125 à 127 *Lau*). La procédure d'approbation par les personnes habiles à voter, qui vise à déterminer si le règlement sera soumis à la procédure d'approbation référendaire, n'a pas été engagée (art. 130 à 133 *Lau*) et le référendum afin d'approuver le règlement de modification de zonage n'a pas été tenu non plus. Il n'est donc pas possible de présumer que les membres de la municipalité seraient réticents face aux témoins de Jéhovah et que le résultat d'un possible référendum serait négatif. Il n'y a dès lors pas lieu de déclarer les art. 123 à 130 et 132 *et suiv. Lau* inconstitutionnels ni d'en écarter *a priori* l'application.

En somme, s'il n'y avait pas eu de terrain disponible dans la zone P-3, notre Cour aurait constaté l'atteinte à la liberté de religion protégée par l'al. 2a) de la *Charte* et elle aurait ordonné à la municipalité de réexaminer le règlement de zonage, en tenant compte de tous les intérêts en cause, publics ou privés, pour le modifier le cas échéant, de manière à permettre aux appelants, dans la mesure du possible, de construire leur lieu de culte sur le territoire municipal. Toutefois, notre Cour n'aurait eu aucune raison valable de mettre de côté les mécanismes de contrôle démocratique prévus par la législation municipale du Québec en matière de zonage.

Je note enfin que la fusion des municipalités a probablement entraîné certains changements relativement au zonage de la municipalité, qui fait maintenant partie de la ville de St-Jérôme. Les parties n'ayant pas discuté de cette conséquence du passage

82

83

84

passage of time in a case that has been going on for too long, it would have been difficult for the Court to devise an effective remedy.

F. *The Impact of Administrative Law*

85 In addition to the constitutional questions discussed so far, this appeal has administrative law implications. However, the appellants declined to base their case on the principles of administrative law, preferring to focus on their arguments based on freedom of religion. As a result, the questions of administrative law cannot form the basis of this Court's decision, although some comments are in order due to the importance of these questions.

86 In their pleadings, the appellants limited themselves to maintaining that the municipality, in refusing to amend its zoning by-law, had exercised its discretion in an unreasonable and arbitrary manner and had acted in bad faith. Although these contentions are not supported by the evidence, they do show that an argument relating to procedural fairness, based on the reasons given for the municipality's negative decisions, could have been raised by the appellants, but they declined to do so at the hearing before this Court.

87 The municipality's decision to refuse to amend its zoning by-law is within the scope of its discretionary power, as it had to decide whether it would be appropriate to amend the by-law. The municipality had a range of options at its disposal, and its constituting act did not dictate which one it should select (*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 52). This type of decision made by an administrative authority can at times be subject to a duty of procedural fairness. For example, the *Act respecting administrative justice*, R.S.Q., c. J-3 ("AAJ"), which was enacted by the Quebec legislature on December 16, 1996, and came into force on April 1, 1998, after the facts giving rise to this case took place, requires government departments and bodies to comply with procedural fairness in their discretionary decision-making processes. Thus, the organizations to which this act applies have a duty to act fairly (s. 2 AAJ), including a requirement to give reasons for any unfavourable

du temps, dans une affaire qui dure depuis trop longtemps, il aurait alors été difficile pour notre Cour de concevoir une réparation effective.

F. *L'incidence du droit administratif*

En plus des questions constitutionnelles qui ont été traitées jusqu'ici, le présent pourvoi a une incidence sur le droit administratif. Les appelants ont toutefois refusé de s'appuyer sur les principes de celui-ci pour justifier leur recours, préférant se concentrer sur leurs moyens relatifs à la liberté de religion. Pour cette raison, ces questions de droit administratif ne pourraient constituer la base du jugement de notre Cour, mais leur importance mérite quelques commentaires.

Dans leurs actes de procédure, les appelants se sont bornés à prétendre qu'en refusant de modifier son règlement de zonage, la municipalité avait exercé sa discrétion de manière abusive et arbitraire et qu'elle avait agi de mauvaise foi. Bien que ces prétentions ne soient pas soutenues par la preuve, elles mettent en évidence qu'une prétention relative à l'équité procédurale, soit la motivation des décisions négatives qui furent rendues par la municipalité, aurait pu être soulevée par les appelants qui ont refusé de le faire à l'audition devant notre Cour.

La décision de la municipalité de refuser de modifier son règlement de zonage relève de son pouvoir discrétionnaire, puisque cette dernière devait décider de l'opportunité de modifier son règlement. Elle se trouvait ainsi devant un choix d'options parmi lesquelles sa loi constitutive ne lui dictait pas laquelle retenir (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 52). Ce type de décision prise par les autorités administratives est parfois soumis à une obligation d'équité procédurale. Par exemple, la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., ch. J-3 (« Lja »), qui a été adoptée le 16 décembre 1996 par le législateur québécois et qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1998, soit après les faits qui ont donné lieu au présent litige, impose le respect d'une procédure équitable dans le processus décisionnel discrétionnaire de l'administration gouvernementale. Les organismes visés par cette loi ont ainsi l'obligation d'agir équitablement (art. 2 Lja); ils sont notamment tenus

decisions they make (ss. 5 and 8 AAJ). As municipalities are not subject to this act (s. 3 AAJ), it must be determined whether they are subject to the same duty by virtue of the legal rules gradually developed by the common law to define the obligations of procedural fairness applicable to government organizations.

In *Baker, supra*, this Court stated that “[t]he fact that a decision is administrative and affects ‘the rights, privileges or interests of an individual’ is sufficient to trigger the application of the duty of fairness: *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653” (para. 20). To define the variable content of this duty, it is necessary to consider five open-ended factors that serve to ensure that individuals affected by a decision have the opportunity to present their case fully and fairly and that decisions are made using a fair, impartial and open process appropriate to their statutory, institutional and social context (*Baker*, at paras. 22 and 28). Thus, the scope of this duty will depend on the nature of the decision, on the decision-making process, on the nature of the statutory scheme, for example whether it includes a right of appeal, on the importance of the decision to the person affected, on the legitimate expectations of that person and on the choices of procedure made by the decision-making body (*Baker*, at paras. 23-28).

When applied to the case at bar, these factors would, at the least, place the municipality under an obligation to give reasons for its repeated refusals to amend its zoning by-law. The municipality’s decision regarding the application to amend the zoning by-law, which was not subject to a specific decision-making process, could not be appealed by the appellants even though it had a direct effect on their right to freedom of religion guaranteed by s. 2(a) of the *Charter*. Normally, the appellants could expect to receive reasons from the municipality for its decision. The importance of a negative decision to the appellants, who as a result found it impossible to build the place of worship they needed to practice their religion, in itself placed the municipality under an obligation to give reasons for its decision.

de motiver les décisions défavorables qu’ils rendent (art. 5 et 8 *Lja*). Les municipalités n’étant pas assujetties à cette loi (art. 3 *Lja*), il y a lieu de déterminer si elles sont soumises à la même obligation en vertu des règles de droit établies graduellement par la common law, pour définir les obligations d’équité procédurale applicables aux organismes publics.

Notre Cour a souligné dans l’arrêt *Baker*, précité, que « [l]e fait qu’une décision soit administrative et touche “les droits, privilèges ou biens d’une personne” suffit pour entraîner l’application de l’obligation d’équité : *Cardinal c. Directeur de l’établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653 » (par. 20). Afin de déterminer le contenu variable de cette obligation, cinq facteurs non limitatifs, qui visent tous à ce que la personne visée par la décision ait la possibilité de présenter entièrement et équitablement sa position et à ce que le processus décisionnel soit équitable, impartial et ouvert tout en étant adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision, doivent être pris en considération (*Baker*, par. 22 et 28). L’étendue de cette obligation dépendra ainsi de la nature de la décision, du processus décisionnel et du régime législatif, notamment quant à l’inclusion d’un droit d’appel, de l’importance de la décision pour la personne visée, des attentes légitimes de cette personne et des choix procéduraux de l’organisme décisionnel (*Baker*, par. 23 à 28).

L’application de ces facteurs en l’espèce engendrait au moins une obligation pour la municipalité de motiver ses refus répétés de modifier son règlement de zonage. La décision de la municipalité sur la demande de modification du règlement de zonage, qui n’était pas soumise à un processus décisionnel précis, ne pouvait pas être portée en appel par les appelants, alors qu’elle affectait directement leur droit à la liberté de religion garanti par l’al. 2a) de la *Charte*. Les appelants pouvaient normalement s’attendre à recevoir une décision motivée de la part de la municipalité. L’importance d’une décision négative de la municipalité pour les appelants, qui se retrouvaient alors dans l’impossibilité de construire leur lieu de culte nécessaire à la pratique de leur religion, imposait en soi à la municipalité de motiver sa décision.



90

The municipality did not give sufficient reasons for its decisions. After receiving the appellants' application to amend the zoning by-law in relation to their first offer to purchase the lot located in a residential zone, the municipality's explanation for its refusal was that such an amendment would result in an increase in the taxation rate and that the owners of adjacent lots who would be affected by this increase would not take part in the process of approval by way of referendum provided for in the *ALUPD*. Then, when the municipality refused to amend its zoning by-law in relation to the second lot the appellants wished to purchase, the one located in Zone C-3, it justified its decision on the basis that lots were available in Zone P-3 but did not identify the lots in question. The appellants, convinced that no lots were available in that zone, then applied to the municipality on four other occasions to amend the zoning by-law. The municipality simply repeated that lots were available in Zone P-3 and that it was therefore under no obligation to amend its zoning by-law.

91

In its replies, the municipality never did specify which lots were available or give any other reasons for its decision. This refusal to provide the appellants with valid reasons is obvious from a letter the municipality's attorney sent to the appellants on August 24, 1993, in which he wrote: [TRANSLATION] "Upon careful consideration, the municipality of Lafontaine has decided not to take action in respect of your applications. The municipal council of Lafontaine is not required to provide you with a justification and we therefore have no intention of giving reasons for the council's decision." The respondent should have given more detailed reasons for its decisions.

92

More detailed reasons would have given the appellants a better understanding of the municipality's decision and, above all, demonstrated to them that there were in fact lots available in Zone P-3. As a result, they would not have been left with the impression that the municipality's decision was arbitrary or that the municipality had acted in bad faith. A more precise and rigorous justification would therefore have given the municipality's

En fait, la municipalité n'a pas suffisamment motivé ses décisions. Après la réception de la demande de modification de zonage des appelants à l'égard de leur première offre d'achat du terrain situé dans une zone résidentielle, la municipalité a d'abord expliqué son refus par l'augmentation du taux de taxation qu'entraînerait une modification du règlement de zonage ainsi que par le fait que les riverains qui seraient touchés par cette augmentation ne participeraient pas au processus d'approbation référendaire prévu par la *Lau*. La municipalité a ensuite motivé son refus de modifier son règlement de zonage relativement au deuxième terrain convoité par les appelants, situé dans la zone C-3, par la disponibilité de terrains dans la zone P-3, mais sans préciser lesquels. Les appelants, persuadés qu'aucun terrain n'était disponible dans cette zone, ont alors présenté quatre autres demandes de modification du règlement de zonage à la municipalité. La municipalité s'est alors contentée de réitérer qu'il y avait des terrains disponibles dans cette zone et qu'elle n'avait alors pas l'obligation de modifier son règlement de zonage.

Dans ses réponses, la municipalité n'a jamais précisé quels terrains étaient effectivement disponibles et elle n'a jamais motivé autrement sa décision. Ce refus de fournir des motifs valables aux appelants apparaît clairement dans une lettre envoyée aux appelants le 24 août 1993 par le procureur de la municipalité, qui y précisait : « La Municipalité de Lafontaine a, après délibéré, décidé de ne pas donner suite à vos demandes. Ce faisant, le Conseil municipal de Lafontaine n'a aucune justification à vous fournir et il n'est donc pas de notre intention de motiver la décision du Conseil. » L'intimé aurait dû motiver d'une manière plus détaillée ses décisions.

De plus amples motifs auraient permis aux appelants de mieux comprendre la décision de la municipalité et, surtout, de se rendre à l'évidence que des terrains restaient effectivement disponibles dans la zone P-3. Ils n'auraient ainsi pas eu l'impression que la décision de la municipalité était arbitraire ou que cette dernière agissait de mauvaise foi. Une motivation plus précise et rigoureuse aurait donc permis la nécessaire transparence et l'apparence

decision-making process the required transparency and the appearance of procedural fairness.

d'équité du processus décisionnel de la municipalité.

VIII. Conclusion

VIII. Conclusion

For the reasons set out here, I would answer the constitutional questions in the negative and dismiss the appeal with costs.

Pour les motifs exprimés ici, je suis donc d'avis de répondre négativement aux questions constitutionnelles et de rejeter le pourvoi avec dépens.

93

**APPENDIX**

**ANNEXE**

Constitutional and Legislative Provisions

Dispositions constitutionnelles et législatives

(1) *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

(1) *Charte canadienne des droits et libertés*

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

(a) freedom of conscience and religion;

a) liberté de conscience et de religion;

(2) *Cities and Towns Act, R.S.Q., c. C-19*

(2) *Loi sur les cités et villes, L.R.Q., ch. C-19*

410. The council may make by-laws:

410. Le conseil peut faire des règlements :

(1) To secure peace, order, good government, health and general welfare in the territory of the municipality, provided such by-laws are not contrary to the laws of Canada, or of Québec, nor inconsistent with any special provision of this Act or of the charter;

1° Pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires aux lois du Canada ou du Québec, ni incompatibles avec quelque disposition spéciale de la présente loi ou de la charte;

(3) *Village of Lafontaine, By-law No. 362, Zoning By-law* (April 2, 1991)

(3) *Village de Lafontaine, Règlement n° 362, Règlement de zonage* (2 avril 1991)

[TRANSLATION]

**2.2.1 CLASSES**

**2.2.1 NOMENCLATURE**

For the purposes of this by-law, certain uses are grouped based on compatibility. These uses are:

Pour les fins du présent règlement, certains usages sont groupés selon leur compatibilité. Ces usages sont :

. . .

C	use	Commercial	1	(C-1)
	use	Commercial	2	(C-2)
	use	Commercial	3	(C-3)

. . .

. . .

C	usage	Commerce 1	(C-1)
	usage	Commerce 2	(C-2)
	usage	Commerce 3	(C-3)

. . .

P	use	Community	1	(P-1)
	use	Community	2	(P-2)
	use	Community	3	(P-3)
	use	Community	4	(P-4)

P	usage	Communautaire 1	(P-1)
	usage	Communautaire 2	(P-2)
	usage	Communautaire 3	(P-3)
	usage	Communautaire 4	(P-4)

**2.2.3.2 Commercial 2 (Local)**

This zone is reserved for uses in the nature of sales and service . . . .

This classification includes, but is not limited to, the establishments listed below and establishments of a similar nature . . . . :

. . . .

– hotels, motels, night clubs, social clubs, exhibition halls;

. . . .

**2.2.3.3 Commercial 3 (Regional)**

This zone is reserved for uses in the nature of sales and service and for small-scale industries/businesses . . . .

This classification includes, but is not limited to, the establishments listed below and establishments of a similar nature:

– Commercial 1 (neighbourhood) and Commercial 2 (local) uses;

. . . .

**2.2.5.3 Community 3 (Regional)**

This zone is reserved for the following activities relating to public administration, education, recreation, health care and community-oriented cultural activities:

. . . .

– places of worship;

(4) *Act respecting land use planning and development*, R.S.Q., c. A-19.1

**113.** The council of a municipality may adopt a zoning by-law for its whole territory or any part thereof.

A zoning by-law may include provisions regarding one or more of the following objects:

. . . .

(3) to specify, for each zone, the structures and uses that are authorized and those that are prohibited,

**2.2.3.2 Commerce 2 (quartier)**

Ne sont de cet usage que les usages des types vente et service . . .

Sont de cet usage, de manière non limitative, les établissements mentionnés dans la liste ci-dessous ou s'apparentant à ceux-ci . . . :

. . . .

– hôtels, motels, cabaret, clubs sociaux, salles d'exposition;

. . . .

**2.2.3.3 Commerce 3 (régional)**

Sont de cet usage, les usages des types vente et service et les industries/commerces artisanaux . . .

Sont de cet usage, et de manière non limitative, les établissements mentionnés dans la liste ci-dessous ou s'apparentant à ceux-ci :

– les usages de la classe Commerce 1 (voisinage) et Commerce 2 (quartier);

. . . .

**2.2.5.3 Communautaire 3 (régional)**

Sont de cet usage les activités suivantes reliées à l'administration publique, à l'éducation, aux loisirs, à la santé et aux activités culturelles de nature communautaire :

. . . .

– édifices de culte;

(4) *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., ch. A-19.1

**113.** Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

. . . .

3° spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y

including public uses and buildings, and the land occupation densities;

compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol;

. . .

. . .

**123.** Sections 124 to 127 apply with respect to

**123.** Les articles 124 à 127 s'appliquent à l'égard de :

(1) zoning, subdivision and building by-laws;

1° tout règlement de zonage, de lotissement ou de construction;

. . .

. . .

(4) by-laws to amend or replace a by-law mentioned in subparagraphs 1 to 3.

4° tout règlement qui modifie ou remplace l'un de ceux mentionnés aux paragraphes 1° à 3°.

. . .

. . .

For the purposes of this division, a by-law that is subject to approval by way of referendum is a by-law that

Pour l'application de la présente section, est susceptible d'approbation référendaire tout règlement qui remplit les conditions suivantes :

(1) is designed to amend a zoning or subdivision by-law by adding, amending, replacing or striking out a provision bearing on a matter mentioned in any of subparagraphs 1 to 5, 6, 10, 11 and 16.1 to 22 of the second paragraph of section 113 or in the third paragraph of the said section, or a matter mentioned in any of subparagraphs 1, 3 and 4.1 of the second paragraph of section 115; and

1° avoir pour objet de modifier le règlement de zonage ou de lotissement en ajoutant, modifiant, remplaçant ou supprimant une disposition qui porte sur une matière prévue à l'un des paragraphes 1° à 5°, 6°, 10°, 11° et 16.1° à 22° du deuxième alinéa de l'article 113 ou au troisième alinéa de cet article ou sur une matière prévue à l'un des paragraphes 1°, 3° et 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115;

(2) is not a concordance by-law enacting, pursuant to section 58, 59, 102 or 110.4, an amendment referred to in subparagraph 1 for the sole purpose of taking into account an amendment to or revision of the land use planning and development plan or the coming into force of the original planning program or of the amendment to or revision of the planning program.

2° ne pas être un règlement de concordance qui apporte une modification visée au paragraphe 1°, en vertu de l'un des articles 58, 59, 102 et 110.4, uniquement pour tenir compte de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement et de développement ou de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme original ou de la modification ou de la révision du plan.

. . .

. . .

**124.** Every by-law to which this section applies shall be adopted in draft form by the council of the municipality.

**124.** Le conseil de la municipalité adopte un projet de tout règlement à l'égard duquel s'applique le présent article.

. . .

. . .

**125.** The municipality shall hold a public meeting in connection with the draft by-law, presided by the mayor or by a member of the council designated by the mayor.

**125.** La municipalité tient une assemblée publique sur le projet de règlement par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par le maire.

The date, time and place of the meeting shall be fixed by the council, which may delegate all or part of this power to the clerk or secretary-treasurer of the municipality.

Le conseil fixe la date, l'heure et le lieu de l'assemblée; il peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité.

**126.** At least seven days before the public meeting is held, the clerk or secretary-treasurer of the municipality shall post, in the office of the municipality, a notice setting out the date, time, place and object of the meeting, and publish it in a newspaper circulated in its territory.

. . .

**127.** During the public meeting, the person presiding must explain the draft by-law and hear every person or body wishing to express an opinion.

Where the draft by-law contains a provision making it a by-law subject to approval by way of referendum, the person responsible for explaining the draft by-law shall identify that provision and explain the nature of and means of exercising the right of certain persons to make an application, pursuant to the provisions of subdivision 2, for any by-law containing that provision to be submitted for the approval of certain qualified voters.

**128.** Once the public meeting on a draft by-law containing a provision making it a by-law subject to approval by way of referendum has been held, the council of the municipality shall adopt, with or without change, a second draft by-law. No such provision may be included in the second draft by-law unless it relates to a matter in respect of which such a provision was included in the first draft by-law.

However, the council is not bound to adopt a second draft by-law if the by-law it adopts under section 134 no longer contains any provision making it a by-law subject to approval by way of referendum.

. . .

**129.** A summary of the second draft by-law may be produced under the responsibility of the municipality.

. . .

**130.** If the second draft by-law contains a provision making the by-law a by-law subject to approval by way of referendum, an application may be made under this section and under sections 131 and 133 to require that any by-law containing the provision that is adopted under section 136 be submitted for the approval of certain qualified voters.

. . .

**126.** Au plus tard le septième jour qui précède la tenue de l'assemblée publique, le greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité affiche au bureau de celle-ci et publie dans un journal diffusé sur son territoire un avis de la date, de l'heure, du lieu et de l'objet de l'assemblée.

. . .

**127.** Au cours de l'assemblée publique, celui par l'intermédiaire duquel elle est tenue explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.

Lorsque le projet contient une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, la personne chargée de l'explication du projet identifie cette disposition et explique la nature et les modalités d'exercice du droit de certaines personnes de demander, conformément aux dispositions de la sous-section 2, que tout règlement contenant cette disposition soit soumis à l'approbation de certaines personnes habiles à voter.

**128.** Après la tenue de l'assemblée publique portant sur un projet de règlement qui contient une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, le conseil de la municipalité adopte, avec ou sans changement, un second projet de règlement. Celui-ci ne peut contenir une telle disposition portant sur un sujet que si ce dernier a fait l'objet d'une telle disposition contenue dans le premier projet.

Toutefois, le conseil n'est pas tenu d'adopter un second projet lorsque le règlement qu'il adopte en vertu de l'article 134 ne contient aucune disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire contenue dans le premier projet.

. . .

**129.** Un résumé du second projet de règlement peut être produit sous la responsabilité de la municipalité.

. . .

**130.** Toute disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire qui est contenue dans le second projet de règlement peut faire l'objet, conformément au présent article et aux articles 131 et 133, d'une demande visant à ce que tout règlement contenant cette disposition et adopté en vertu de l'article 136 soit soumis à l'approbation de certaines personnes habiles à voter.

. . .

**131.** Every interested person in a zone or a sector of a zone may sign an application originating from that zone or sector.

For the purposes of this subdivision, an interested person in a given zone or sector of a zone is a person who would be a qualified voter and whose name would be entered on the referendum list of the zone or sector if the reference date, within the meaning of the Act respecting elections and referendums in municipalities (chapter E-2.2), was the date of adoption of the second draft by-law and if the sector concerned, within the meaning of that Act, was that zone or sector.

**132.** Following the adoption of the second draft by-law, the clerk or secretary-treasurer shall, in accordance with the Act governing the municipality for such purposes, issue a public notice

(1) setting out the number, title and date of adoption of the second draft by-law;

(2) giving a brief description of the object of the provisions in respect of which an application may be made, or mentioning the fact that a copy of the summary of the second draft by-law may be obtained, free of charge, by any person who so requests;

(3) *(a)* stating which interested persons are entitled to sign an application in respect of each provision and the tenor of an application or, if the object of the provisions is not stated in the notice, explaining, in a general manner, entitlement to sign an application and the tenor of an application and stating how information may be obtained to determine which interested persons are entitled to sign an application in respect of each provision and the tenor of an application;

*(b)* setting out the conditions of validity of an application;

(4) determining the interested persons in a zone and the manner in which a legal person may exercise the right to sign an application, or stating how such information may be obtained;

(5) describing, using street names whenever possible, the perimeter of each zone from which an application may originate, otherwise than by reason of the fact that it is contiguous to another zone, illustrating it by means of a sketch, or indicating the approximate location of the zone and stating the fact that a description or illustration is available for consultation at the office of the municipality;

(6) mentioning the fact that the provisions in respect of which no valid application is received may be included

**131.** Toute personne intéressée d'une zone ou d'un secteur de zone peut signer toute demande qui en provient.

Pour l'application de la présente sous-section, est une personne intéressée d'une zone ou d'un secteur de zone quiconque serait une personne habile à voter ayant le droit d'être inscrite sur la liste référendaire de la zone ou du secteur de zone si la date de référence, au sens de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2), était celle de l'adoption du second projet de règlement et si le secteur concerné, au sens de cette loi, était la zone ou le secteur de zone.

**132.** À la suite de l'adoption du second projet de règlement, le greffier ou secrétaire-trésorier donne, conformément à la loi qui régit la municipalité en cette matière, un avis public qui :

1<sup>o</sup> mentionne le numéro, le titre et la date d'adoption du second projet;

2<sup>o</sup> décrit brièvement l'objet des dispositions qui peuvent faire l'objet d'une demande ou mentionne le fait qu'une copie d'un résumé du second projet peut être obtenue, sans frais, par toute personne qui en fait la demande;

3<sup>o</sup> *a)* indique quelles personnes intéressées ont le droit de signer une demande à l'égard de quelles dispositions et décrit l'objectif de la demande ou, si la description de l'objet des dispositions n'est pas contenue dans l'avis, explique de façon générale le droit de signer une demande et l'objectif de celle-ci et indique la façon d'obtenir des renseignements permettant de déterminer quelles personnes intéressées ont le droit de signer une demande à l'égard de quelles dispositions et quel est l'objectif de cette demande;

*b)* énonce les conditions de validité de toute demande;

4<sup>o</sup> explique quelles sont les personnes intéressées d'une zone et les modalités d'exercice par une personne morale du droit de signer une demande ou indique la façon d'obtenir ces renseignements;

5<sup>o</sup> en utilisant autant que possible le nom des voies de circulation, soit décrit le périmètre de chaque zone d'où peut provenir une demande, autrement qu'en raison du seul fait qu'elle est contiguë à une autre, ou l'illustre par croquis, soit indique l'endroit approximatif où la zone est située et mentionne le fait que la description ou l'illustration peut être consultée au bureau de la municipalité;

6<sup>o</sup> mentionne le fait que les dispositions qui n'auront fait l'objet d'aucune demande valide pourront être

in a by-law that is not required to be submitted for the approval of the qualified voters;

(7) stating the place, dates and times at which the second draft by-law is available for consultation.

. . .

**133.** An application, in order to be valid, must

(1) state clearly the provision to which it refers and the zone or sector of a zone from which it originates;

(2) be signed by at least 12 interested persons in a zone or sector in which there are more than 21 interested persons, or, in other cases, by a majority of the interested persons;

(3) be received by the municipality not later than the eighth day following the day on which the notice provided for in section 132 is published.

The provisions of the Act respecting elections and referendums in municipalities (chapter E-2.2) dealing with the manner in which a legal person may exercise its rights, the manner in which qualified voters entitled to have their names entered on the referendum list are to be counted, and applications for the holding of a referendum poll apply, adapted as required, to the signing of an application.

*Appeal allowed with costs, MAJOR, BASTARACHE, LEBEL and DESCHAMPS JJ. dissenting.*

*Solicitor for the appellants: André Carbonneau, Montréal.*

*Solicitors for the respondents the Municipality of the village of Lafontaine and Harold Larente: Deveau, Bissonnette, Monfette, Fortin & Associés, Saint-Jérôme.*

*Solicitors for the respondent the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Solicitors for the interveners the Seventh-Day Adventist Church in Canada and the Evangelical Fellowship of Canada: Chipeur Advocates, Calgary.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*

incluses dans un règlement qui n'aura pas à être approuvé par les personnes habiles à voter;

7° mentionne l'endroit, les jours et les heures où le second projet peut être consulté.

. . .

**133.** Pour être valide, une demande doit remplir les conditions suivantes :

1° indiquer clairement la disposition qui en fait l'objet et la zone ou le secteur de zone d'où elle provient;

2° être signée, dans le cas où il y a plus de 21 personnes intéressées de la zone ou du secteur de zone d'où elle provient, par au moins 12 d'entre elles ou, dans le cas contraire, par au moins la majorité d'entre elles;

3° être reçue par la municipalité au plus tard le huitième jour qui suit celui où est publié l'avis prévu à l'article 132.

Les dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) qui concernent la façon pour une personne morale d'exercer ses droits et la façon de compter les personnes habiles à voter ayant le droit d'être inscrites sur la liste référendaire et les demandes de tenue d'un scrutin référendaire s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à la signature de la demande.

*Pourvoi accueilli avec dépens, les juges MAJOR, BASTARACHE, LEBEL et DESCHAMPS sont dissidents.*

*Procureur des appelants : André Carbonneau, Montréal.*

*Procureurs des intimés la municipalité du village de Lafontaine et Harold Larente : Deveau, Bissonnette, Monfette, Fortin & Associés, Saint-Jérôme.*

*Procureurs de l'intimé le procureur général du Québec : Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Procureurs des intervenantes l'Église adventiste du septième jour au Canada et l'Alliance évangélique du Canada : Chipeur Advocates, Calgary.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Paliare Roland Rosenberg Rothstein, Toronto.*