

**AVIS SUR LES RÈGLEMENTS DE ZONAGE RELATIFS AUX LIEUX DE CULTES  
DANS L'ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD**

Le 15 janvier 2014

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Buschra Jalabi*, conseillère juridique  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

*Chantal Légaré*  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1     <b>CONTEXTE .....</b></b>	<b>2</b>
1.1    Modifications réglementaires .....	2
1.2    Historique des démarches et arguments du Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord.....	6
<b>2     <b>ZONAGE ET USAGES CONDITIONNELS.....</b></b>	<b>9</b>
2.1    Pouvoir réglementaire d'une municipalité : zonage .....	9
2.2    Pouvoir réglementaire d'une municipalité : usages conditionnels .....	12
<b>3     <b>CONFORMITÉ À LA CHARTE.....</b></b>	<b>13</b>
3.1    Le règlement porte-t-il atteinte à l'exercice du droit à la liberté de religion prévu à la Charte?.....	13
3.1.1 Limitation des zones autorisées .....	18
3.1.2 Conditions restrictives .....	21
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>27</b>



## INTRODUCTION

Le Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord (ci-après « le Conseil ») formule une demande<sup>1</sup> à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») d'examiner la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2</sup> (ci-après « la Charte ») des modifications réglementaires suivantes : les modifications au *Règlement de zonage* en lien avec l'usage des lieux de culte<sup>3</sup> et le remplacement du *Règlement relatif aux usages conditionnels*<sup>4</sup>.

La présente analyse fait suite à cette demande et s'inscrit dans le mandat dévolu à la Commission en vertu de l'article 71 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. En effet, la Commission doit promouvoir et assurer le respect des droits et libertés contenus dans la Charte, notamment en relevant les dispositions législatives qui s'avéreraient contraires à la Charte<sup>5</sup>. Elle peut également recevoir les demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, les étudier et faire les recommandations appropriées<sup>6</sup>.

Après une mise en contexte de l'état de la situation relativement aux lieux de culte de l'arrondissement Montréal Nord et les modifications réglementaires contestées, nous ferons un survol du cadre juridique entourant la question du zonage des lieux de culte. Ensuite, nous nous attarderons à la conformité de la réglementation municipale eu égard à la Charte.

---

<sup>1</sup> Une plainte en discrimination a été premièrement déposée laquelle était transférée au service de la recherche pour avis sur la conformité des règlements en vertu de la Charte. Lettre du 13 mars 2013 adressée au président de la Commission, à laquelle s'était ajoutée une copie d'une note remise aux représentants de l'arrondissement de Montréal-Nord et un document explicatif des arguments invoqués par le Conseil des leaders religieux de Montréal Nord adressé à la Commission pour étude.

<sup>2</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 71.

<sup>3</sup> *Règlement de zonage R.R. 1562.012*, Conseil d'arrondissement de Montréal-Nord, 12 mars 2013, entré en vigueur le 4 avril 2013.

<sup>4</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, Conseil d'arrondissement de Montréal-Nord, règlement n° RGCA 13-10-0007, 12 mars 2013, entré en vigueur le 4 avril 2013.

<sup>5</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 2, art. 71(6).

<sup>6</sup> *Id.*, art. 71(7).

## 1 CONTEXTE

### 1.1 Modifications réglementaires

Les modifications réglementaires en question s'insèrent dans un contexte de mise en œuvre de nouvelles orientations en matière de gestion des lieux de culte. En effet, l'arrondissement Montréal-Nord adopte le 11 décembre 2012 un document intitulé « Orientations en matière de gestion des lieux de culte » qui fait état de la situation à ce sujet. Ce document dresse un portrait des principaux éléments qui caractérisent le contexte des lieux de culte de Montréal-Nord :

- Une augmentation marquée du nombre et de la diversité des établissements dédiés au Culte qui sont passés d'une vingtaine au tournant de l'année 2000 à plus d'une soixantaine en 2012;
- Une inadéquation entre le nombre de secteurs où ce type d'activité est permis et les besoins exprimés entraînant une augmentation importante du nombre d'établissements fonctionnant sans autorisation réglementaire;
- Une diversification des activités complémentaires offertes par les nouvelles installations;
- Un cadre réglementaire déficient et inadapté<sup>7</sup>.

Le document conclut à l'importance de doter l'arrondissement d'orientations précises afin de mettre en œuvre des actions concertées pour répondre aux besoins et défis en matière de gestion des lieux de culte. On y lit :

« L'accroissement du nombre des nouveaux lieux de culte dits non traditionnels dans un environnement urbain densément construit pose des défis de taille pour l'arrondissement. L'implantation plus ou moins clandestine ou non contrôlée d'établissements voués au culte soulève de nombreux enjeux liés à la cohabitation urbaine, tels la circulation, le stationnement, la sécurité publique, l'encadrement des fêtes, les rituels, etc. »<sup>8</sup>

Le document affirme également que le choix de sites pour l'implantation de nouveaux lieux de culte doit reposer sur certains principes directeurs<sup>9</sup> tout en étant guidé par la neutralité religieuse de l'institution municipale<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD, *Orientations en matière de gestion des lieux de culte*, adopté le 11 décembre 2012, p. 2-3.

<sup>8</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 7 : « [...] Les grands principes suivants : Répondre aux objectifs d'aménagement et de développement du territoire; Favoriser l'intégration des différentes communautés et les échanges interculturels; Assurer une bonne intégration avec le milieu environnant (stationnement, bruit, etc.);

(...suite)

Enfin, les grandes orientations de l'arrondissement visaient à :

- Ajuster le cadre réglementaire de façon à assurer une réponse adéquate aux besoins réels et actuels de la population nord-montréalaise, dans le respect des milieux de vie et le souci d'une utilisation optimale du territoire;

[...]

- Resserrer l'application réglementaire là où les lieux de culte se sont implantés de façon dérogatoire et où leurs activités génèrent des nuisances incompatibles avec le voisinage<sup>11</sup>.

Dans le cadre du plan d'action pour mettre en œuvre ces orientations, l'arrondissement annonçait la modification de certaines règles de zonage de plein droit, la révision des règles de zonage par mesure d'exception, ainsi que l'établissement d'un plan de communication et d'information<sup>12</sup>.

Les modifications réglementaires étant de deux ordres, le *Règlement de zonage* (de plein droit) concerne les lieux de culte déjà implantés et conformes au règlement de zonage, alors que le *Règlement relatif aux usages conditionnels* encadre l'implantation de nouveaux lieux de culte.

En premier lieu, on constate que le *Règlement de zonage* apporte des modifications au niveau des définitions et des termes utilisés dans le règlement. Ainsi, les modifications adoptées consistent principalement à :

- Remplacer le terme « église » par le terme « lieu de culte »;
- Modifier la définition de « centre communautaire » afin d'établir une distinction entre « lieu de culte » et « centre communautaire »;
- Retirer l'usage spécifiquement permis du centre communautaire « à des fins de rencontres et d'activités de groupe par des associations, communautés ou organismes à des fins religieuses, sociales ou autres », lesquels sont devenus soumis aux dispositions

---

Répondre d'abord et avant tout, aux besoins des citoyens de l'arrondissement et à ceux de la vie de quartier. »

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Id.*, p. 11.

<sup>12</sup> *Id.*, p. 12.

du *Règlement sur les usages conditionnels*. L'usage permis dans le *Règlement de zonage* étant maintenant « à des fins de rencontres et d'activités de groupe, sociales ou autres (excluant les activités liées au culte), par des associations, communautés ou autres organismes »<sup>13</sup>. (Notre soulignement.)

En deuxième lieu, le *Règlement relatif aux usages conditionnels* est décrit lors de l'assemblée publique de consultation comme un outil réglementaire qui « permet d'autoriser, à certaines conditions et après avoir fait l'objet d'une procédure d'évaluation, des usages utiles à la population s'insérant bien dans le milieu, mais qui seraient difficilement gérables par le biais du règlement de zonage "traditionnel" »<sup>14</sup>.

On peut donc conclure que le *Règlement relatif aux usages conditionnels* concerne plutôt les communautés religieuses nouvellement implantées dans l'arrondissement<sup>15</sup>, les lieux de culte déjà implantés étant déjà gérés par l'actuel *Règlement de zonage*.

Le remplacement du *Règlement relatif aux usages conditionnels* consistait à :

- Introduire à certaines conditions, de nouvelles zones permettant l'implantation de lieux de culte. Les nouvelles exigences d'admissibilité suivantes doivent être satisfaites pour qu'un usage conditionnel soit susceptible d'être accepté<sup>16</sup> :

1. *Le respect du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal;*
2. *La fenestration fixe sur un mur extérieur faisant face à une zone résidentielle;*
3. *L'établissement ne doit pas avoir d'espace dédié à l'hébergement;*
4. *En zone « industrielle », si l'usage conditionnel s'accompagne d'un usage complémentaire « halte-garderie » le lieu culte devrait être le seul occupant d'un bâtiment et aménagé afin de protéger la santé et la sécurité des enfants ou du personnel.*

---

<sup>13</sup> ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD, *Assemblée publique de consultation : Règlements afin de modifier diverses dispositions en liens avec l'usage « lieu de culte », et ce, pour l'ensemble du territoire de l'arrondissement de Montréal-Nord*, Direction de l'aménagement urbain, des services aux entreprises et des relations avec les citoyens, 7 février 2013, p. 8-9.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>15</sup> Le Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord identifie deux communautés essentiellement affectées par le Règlement relatif aux usages conditionnels : la communauté haïtienne représentant 90 % des congrégations évangéliques et la communauté musulmane.

<sup>16</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, préc., note 4, art. 28.

- Revoir les critères d'évaluation. Ainsi, toute demande d'usage conditionnel doit être évaluée sur la base des critères suivants<sup>17</sup> :
1. *Le projet doit répondre aux besoins de la population locale. Le requérant devra démontrer, par une étude de localisation, qu'une très forte majorité des usagers du lieu de culte résident dans l'arrondissement.*
  2. *L'intensité de l'usage conditionnel, notamment en termes :*
    - a) *de superficie de plancher;*
    - b) *de nombre d'employés;*
    - c) *d'heures d'ouverture;*
    - d) *d'achalandage;*

*ne doit pas nuire à la quiétude du milieu environnant.*
  3. *La compatibilité de l'usage avec l'environnement en tenant compte des éléments suivants :*
    - a) *la localisation de l'usage à l'intérieur du secteur, sur le terrain et à l'intérieur du bâtiment;*
    - b) *la nature et le degré de concentration des autres usages et des usages conditionnels implantés dans le bâtiment et dans le secteur;*
    - c) *la localisation des accès à l'emplacement et à l'intérieur du bâtiment.*
  4. *Si le terrain est adjacent à une zone résidentielle, l'usage sera quand même assez éloigné des habitations ou des logements, ou séparé d'eux par des aménagements qui atténueront les impacts négatifs sonores et visuels.*
  5. *Le projet n'aggrave pas les nuisances liées à l'usage de l'automobile, il devra être démontré par une étude de circulation ou une étude comparative, que :*
    - a) *le projet prévoit un nombre de cases de stationnement suffisant pour répondre adéquatement aux besoins de l'usage aux heures d'achalandage, sans causer préjudice aux activités « de plein droit » du secteur de même qu'à la qualité de vie des résidents riverains. Si l'immeuble abritant l'usage est situé, en tout ou en partie, à 500 m ou moins d'une gare de train de banlieue, le nombre de cases ne pourra toutefois pas être supérieur au maximum prévu pour l'usage au règlement de zonage;*
    - b) *la circulation automobile résultant de l'exercice de l'usage conditionnel n'engendre pas d'impact significatif sur la circulation dans le milieu environnant;*
    - c) *la circulation des pètons pour se rendre sur le site peut se faire de façon sécuritaire.*
  6. *Le projet doit s'intégrer à son milieu environnant et il ne doit pas engendrer d'incidences significatives sur le milieu, en termes d'impacts quant :*

---

<sup>17</sup> *Id.*, art. 29.

- a) aux caractéristiques architecturales observables dans le voisinage (volumétrie et gabarit des bâtiments, couleurs, matériaux, pentes de toit, etc.);
  - b) à l'aménagement du terrain;
  - c) à l'affichage.
- Réviser l'ensemble de la structure du règlement de manière à faciliter l'ajout éventuel de nouveaux thèmes<sup>18</sup>.

Il convient de préciser que le Conseil s'oppose plus particulièrement aux conditions, trop restrictives selon lui, énoncées dans ce *Règlement relatif aux usages conditionnels*. Un survol des démarches entreprises et des arguments invoqués par le Conseil pourrait nous éclairer sur le contexte dans lequel la présente demande est introduite.

## **1.2 Historique des démarches et arguments du Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord**

Le Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord fait état des démarches entreprises auprès des représentants de l'arrondissement afin de faire valoir les points qui lui semblaient problématiques dans les projets de règlements proposés.

En effet, lors d'une assemblée publique de consultation tenue le 12 février 2013, le Conseil a souligné aux représentants de l'arrondissement ses préoccupations sur certains points. Puis, à l'initiative du Conseil, 24 leaders religieux de Montréal-Nord ont entrepris la tâche d'examiner les projets de règlements et d'en formuler une liste de modifications aux règlements proposées. Le 27 février 2013, le président du Conseil accompagné d'autres leaders religieux ont rencontré le maire de Montréal-Nord pour lui présenter leurs demandes. Selon le Conseil, ses propositions n'ont pas été prises en considération dans les versions des règlements entrés en vigueur en le 4 avril 2013, ce qui a amené ce dernier à s'adresser à notre Commission pour étude de la conformité des règlements avec la Charte.

Le Conseil estime que si l'arrondissement n'interdit pas purement et simplement l'implantation des lieux de culte, il exige par ailleurs des conditions trop restrictives qui ont pour effet de rendre pratiquement impossible l'installation conformément aux usages conditionnels. Selon le Conseil, il est pertinent de parler de discrimination puisque les dispositions prévues

---

<sup>18</sup> ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD, préc., note 13, p. 10.

« dénaturent la vocation et les pratiques des groupes religieux et vont à l'encontre des dynamiques socio-spatiales religieuses actuellement à l'œuvre à l'échelle de la métropole montréalaise »<sup>19</sup>.

Le Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord oppose aux modifications réglementaires des arguments qu'il convient de résumer en quatre points. Nous aborderons ici chacun d'entre eux. Cependant, dans notre analyse subséquente, nous nous en tiendrons seulement aux éléments relevant de la Charte.

- a) Zonage : Le Conseil s'oppose à la restriction de l'implantation des lieux de culte à un nombre limité dans les zones commerciales, semi-commerciales et industrielles. Le Conseil invoque également le fait que les lieux de culte qui sont dans des zones autorisées par le règlement de zonage de plein droit sont pour la plupart établis dans des zones résidentielles. Or, plusieurs lieux de culte qui ne sont pas situés dans des zones de plein droit ont demandé leur reconnaissance officielle par l'arrondissement (certaines depuis plus de 15 ans) sans qu'elle ne soit accordée et sans qu'une explication ne leur soit fournie. Ces lieux se retrouvent maintenant sujets à l'application des nouveaux règlements sans reconnaissance de droits acquis.
- b) Les exigences minimales des usages conditionnels : Le Conseil conteste l'exigence qui interdit l'établissement religieux d'avoir un espace dédié à l'hébergement. Selon le Conseil, un établissement religieux pourrait requérir un tel espace en raison de l'augmentation de ses besoins, pour financer ses dépenses ou pour héberger des familles à faible revenu. Il estime que cela doit être permis si l'aménagement respecte les règles de santé et sécurité.
- c) Les critères d'évaluation des usages conditionnels : Le Conseil s'oppose plus particulièrement à trois des critères d'évaluation édictés par le règlement (1, 2 et 5) qu'il considère trop restrictifs : 1 °le projet doit répondre à la population locale démontrable par une étude de localisation (une très forte majorité des usagers du lieu de culte résident dans l'arrondissement) 2° l'intensité de l'usage (ne doit pas nuire à la quiétude

---

<sup>19</sup> Tiré des documents déposés à la Commission.

du milieu environnant) et 5° le projet n'aggrave pas les nuisances liées à l'usage de l'automobile.

Quant aux deux derniers points, sans en étoffer l'argumentation, le Conseil considère qu'une réglementation spécifique aux lieux de culte concernant l'intensité et l'usage de l'automobile risque d'être discriminatoire. De plus, il estime qu'une dérogation doit exceptionnellement être accordée lors d'événements significatifs.

Cependant, relativement au premier point, le Conseil donne davantage d'arguments à l'appui. Ainsi, le conseil amène un argument d'ordre sociologique en lien avec le critère de la proximité géographique. Il soumet qu'après vérification auprès de l'arrondissement, il s'avère qu'il faut entendre « au moins la moitié » par les termes « très forte majorité », et que par « étude de localisation » il faut comprendre que le responsable religieux doit fournir une liste des codes postaux des fidèles. Le Conseil estime que ce critère reprend le modèle paroissial catholique qui repose sur une logique de proximité géographique qui n'est pas conforme à la conception de la logique « socio-spatiale du fait religieux à l'échelle de la métropole montréalaise ». Ainsi, le contexte religieux actuel témoignerait d'un « émiettement du paysage religieux ayant pour effet que des groupes religieux installés localement ne peuvent exister que sur la base d'un bassin de recrutement qui ne peut être strictement local ».

- d) Usages complémentaires pouvant être autorisés (vocation/fonction religieuse) : Le Conseil conteste le fait de restreindre les usages complémentaires dans les lieux de culte aux seuls usagers de « l'usage principal ». À ce critère, le Conseil oppose premièrement un argument pratique : l'exigence est difficilement vérifiable puisque l'appartenance à une communauté religieuse est une définition reposant sur les faits et non sur le statut officiel de membre. Deuxièmement, le Conseil conteste le fait qu'une telle disposition dénature « la vocation des groupes religieux », soit celle de s'ouvrir à tous ceux qui ne sont pas membres de la communauté et de les inclure à la vie sociale de la ville sans exclusion.

## 2 ZONAGE ET USAGES CONDITIONNELS

Afin de mieux analyser les règlements en question à la lumière de la Charte, il apparaît important de mieux comprendre la portée du pouvoir réglementaire du zonage en droit municipal québécois et de le contextualiser quant à l'implantation des lieux de culte.

### 2.1 Pouvoir réglementaire d'une municipalité : zonage

Émanant d'un pouvoir discrétionnaire des conseils municipaux, le règlement de zonage peut restreindre l'utilisation qui serait faite d'un sol sur le territoire d'une municipalité<sup>20</sup>. En effet, une grande déférence est accordée par les tribunaux à l'égard des décisions discrétionnaires d'une fonction législative, telle la décision d'un conseil municipal d'adopter ou de modifier des règlements de zonage<sup>21</sup>.

À maintes reprises, les tribunaux ont affirmé qu'un règlement de zonage peut apporter des limites à la jouissance d'un bien dans la mesure où la loi habilitante le permet et où il n'y a pas fraude ou mauvaise foi<sup>22</sup>. Ainsi, la validité d'un règlement de zonage ne peut être remise en question, sauf exception. Le passage suivant du professeur Giroux (maintenant juge à la Cour d'appel) illustre bien la portée du pouvoir discrétionnaire exercé en matière de zonage :

« En matière de zonage, il ne peut y avoir contrôle d'opportunité par les tribunaux. S'il n'y a pas preuve de discrimination<sup>23</sup>, de fraude ou d'abus de pouvoir, la seule prétention que la municipalité a commis une erreur dans la classification ou la localisation des districts ou que le zonage en vigueur n'est pas approprié aux caractéristiques physiques ou aux conditions économiques du terrain ou de ses environs n'est pas suffisante pour porter atteinte à la validité du règlement de zonage. Ce motif à lui seul n'entraînera pas la nullité

---

<sup>20</sup> Lorne GIROUX et Isabelle CHOUINARD, « Le contrôle réglementaire des usages, de leur intensité et de leur implantation : le zonage », dans Collection de droit 2013-2014, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Montréal, Barreau du Québec, 2013, p. 465; Voir également : *Montréal c. Morgan*, (1920) 60 R.C.S. 393, p. 403 cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Possibilités d'intervention de la commission face au règlement de zonage affectant le quartier chinois*, 12 septembre 1986, p. 8.

<sup>21</sup> Marc-André LECHASSEUR, « Le changement de zonage : processus législatif ou quasi judiciaire », *Développements récents en droit municipal 2007*, Barreau du Québec, p. 4; Voir aussi : *Centre hospitalier Mont-Sinaï c. Québec (Ministre de la Santé et des Services sociaux)*, [2001] R.C.S. 41, par. 58; *Baker c. Canada*, 1999 CanLII 699 (CSC), [1999] 2 R.C.S. 817, 853.

<sup>22</sup> *Accoca c. Montréal (Ville de)*, J.E. 2002-1255 (C.A.); *Papin-Shein c. Cytrynbaum*, 2008 CanLII 2253 (QC CA).

<sup>23</sup> Il s'agit de la notion de discrimination au sens du droit administratif et non en vertu des chartes des droits et libertés.

de la réglementation à moins qu'il n'y ait eu discrimination ou que la classification n'équivaille à la confiscation de la propriété [...]. »<sup>24</sup>

De plus, sur la déférence des tribunaux à l'égard d'une décision discrétionnaire, le professeur Giroux ajoute qu'il s'agit d'une décision qui se prend à la lumière de l'intérêt général :

« En matière d'amendement, le conseil municipal a discrétion. [...] en l'absence d'illégalité, de fraude ou d'abus de pouvoir équivalent à fraude et causant une flagrante injustice, les tribunaux n'interviendront pas dans l'exercice de cette discrétion. [...] L'évaluation souveraine des faits et de l'opportunité d'un changement de politique doit d'abord relever de ceux qui sont le mieux placés pour le faire parce que plus familiers avec les conditions locales. [...] le rôle du conseil n'est pas de décider les affectations du sol selon les intérêts immédiats de propriétaires habitant une rue ou un district mais selon l'intérêt général de la municipalité prise dans son ensemble. [...] C'est au conseil à apprécier quel est l'intérêt général et, à moins que sa décision ne soit pas prise dans l'intérêt public, il jouit d'une grande marge de manœuvre dans son évaluation de l'opportunité d'une décision. »<sup>25</sup>

Par conséquent, l'arrondissement possède d'importants pouvoirs quant à la réglementation concernant l'établissement des lieux de culte sur son territoire. Dans le cas à l'étude, ces pouvoirs tirent leurs sources de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (ci-après « LAU »)<sup>26</sup> et de la *Charte de la Ville de Montréal*<sup>27</sup> qui réservent aux arrondissements des pouvoirs exclusifs de réglementation en matière de zonage.

Les dispositions habilitantes permettant à une municipalité d'adopter un règlement de zonage se trouvent à l'article 113 de la LAU<sup>28</sup>. Ce pouvoir de zoner a pour fin le contrôle de l'usage du sol selon l'intérêt collectif. La LAU prévoit à son article 113, al. 2(1) et (3) les dispositions que le règlement de zonage peut contenir « à l'effet de classer les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zone pour fin de réglementation et spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que

---

<sup>24</sup> Lorne GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1979, p. 71-73; voir également : *Petite-Rivière-Saint-François (Municipalité) c. Bouchard*, 2003 CanLII 22188 (QC CS), par. 38.

<sup>25</sup> L. GIROUX, préc., note 24, p. 237 et 243 cité dans M.-A. LECHASSEUR, préc., note 21, p. 6.

<sup>26</sup> L.R.Q., c. A-19.1.

<sup>27</sup> L.R.Q., c. C-11.4.

<sup>28</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 26.

les densités d'occupation du sol »<sup>29</sup>. Aux usages prévus et autorisés au règlement de zonage s'ajoutent les usages dits « conditionnels » que le conseil municipal peut autoriser dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire<sup>30</sup>. Nous reviendrons sur cet aspect plus loin.

La compétence municipale est donc limitée par la finalité propre du zonage qui est de contrôler les usages. Ainsi, une tentative d'intervention municipale qui dépasse cette compétence pourrait être soumise au contrôle judiciaire et être déclarée *ultra vires*. À titre d'exemple, un règlement de zonage ne peut s'ingérer dans le mode de possession d'un titre juridique sur un immeuble telle qu'une exigence de détenir des habitations multifamiliales en condominium dans une zone<sup>31</sup>. Il faut également être prudent à l'égard des règlements qui tentent d'exercer un contrôle sur les personnes plutôt que sur les usages, ce qui risque de les déclarer invalides, voire même déraisonnables<sup>32</sup>.

Il convient ici de préciser qu'une déclaration du caractère *ultra vires* d'un règlement constate qu'il y a un exercice invalide du pouvoir réglementaire sans nécessairement comporter une atteinte aux droits et libertés fondamentaux enchâssés dans la Charte. Par opposition, une décision discrétionnaire jugée conforme au pouvoir réglementaire pourrait par ailleurs avoir des effets sur les droits et libertés protégés par la Charte.

D'ailleurs, même si les tribunaux font preuve d'une grande retenue à l'égard du pouvoir réglementaire municipal, « il faut que le pouvoir discrétionnaire soit exercé conformément aux limites imposées dans la loi, aux principes de la primauté du droit, aux principes du droit administratif, aux valeurs fondamentales de la société canadienne, et aux principes de la Charte »<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> L. GIROUX et I. CHOUINARD, préc., note 20, p. 465.

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Gestion Raymond Morisset Inc. c. Cap-Rouge (Ville)*, [1988] R.L. 400, [1989] R.D.I. 3, EYB 1988-63096 (CA) citée dans L. GIROUX et I. CHOUINARD, préc., note 20, p. 465.

<sup>32</sup> L. GIROUX et I. CHOUINARD, préc., note 20, p. 465; *Bell c. La Reine*, 1979 CanLII 36 (CSC), [1979] 2 R.C.S. 212.

<sup>33</sup> M.-A. LECHASSEUR, préc., note 21, p. 23; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, 1989 CanLII 92 (C.S.C.), [1989] 1 R.C.S. 1038.

## 2.2 Pouvoir réglementaire d'une municipalité : usages conditionnels

Découlant du même pouvoir discrétionnaire d'une municipalité, un régime particulier de contrôle des usages existe également en droit municipal. Ce régime est prévu aux articles 145.31 à 145.35 de la LAU permettant à un conseil municipal d'user de son pouvoir discrétionnaire pour refuser ou autoriser, dans une zone, certains usages ou même de ne les autoriser que dans le respect de certaines conditions<sup>34</sup>. Conformément à certaines conditions préalables, ce pouvoir ne peut être exercé qu'à la suite de l'adoption d'un règlement spécifique sur les usages conditionnels<sup>35</sup>. Ce règlement doit prévoir, entre autres, les critères d'évaluation afin d'accorder une autorisation sur chaque demande individuelle :

« Le règlement sur les usages conditionnels doit de plus prévoir les critères suivant lesquels se fait l'évaluation d'une demande d'autorisation d'un tel usage par le conseil municipal ainsi que les exigences procédurales et documentaires qui s'appliquent à cette démarche. »<sup>36</sup>

Il importe de noter que le pouvoir d'imposer des conditions pour un certain usage n'est pas absolu. Ce pouvoir d'accorder l'autorisation pour un usage conditionnel est exercé conformément aux compétences de la municipalité en matière de zonage et ne doit être accordé que pour un usage prévu au règlement sur les usages conditionnels, les lieux de culte dans le cas présent<sup>37</sup>. Il est donc important de ne pas dépasser cette compétence :

« [Une] municipalité ne pourrait imposer une condition qui serait à l'extérieur de la finalité propre du zonage et viserait le mode de tenure ou équivaldrait à une tentative de réglementer les personnes ou qui constituerait une expropriation sans indemnité. »<sup>38</sup>

Selon la Ville de Montréal, l'usage conditionnel est une technique permettant d'introduire une souplesse dans la réglementation relative au zonage. À cet effet, elle « permet d'implanter, à la

---

<sup>34</sup> Lorne GIROUX et Isabelle CHOUINARD, « De certains régimes réglementaires attributifs de pouvoirs discrétionnaires de portées individuelles » dans Collection de droit 2013-2014, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Barreau du Québec, 2013, p. 511.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.*, p. 512.

<sup>37</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, préc., note 4, art. 24 : « Sous réserve de l'application des dispositions du présent règlement, les usages de la classe "Publique de classe B (culte)" peuvent être autorisés à certaines conditions, sur la base des exigences et critères d'évaluation édictés à la présente section. »

<sup>38</sup> L. GIROUX et I. CHOUINARD, préc., note 34, p. 512.

suite d'une procédure d'évaluation, des usages acceptables pour la population et compatibles avec le milieu sans qu'il soit nécessaire de modifier la réglementation à chaque fois »<sup>39</sup>.

Cependant, bien qu'une grande déférence au pouvoir réglementaire municipale soit accordée par les tribunaux, il n'est pas exclu qu'un règlement puisse avoir un effet sur l'exercice de certains droits et libertés. On peut donc se demander si l'application des règlements de zonage n'est pas de nature à violer l'exercice des droits que la Charte reconnaît aux membres des communautés religieuses.

### 3 CONFORMITÉ À LA CHARTE

Conformément au mandat de la Commission de promouvoir par toutes les mesures appropriées les principes de la Charte, nous nous attarderons à l'analyse des faits soumis par la présente demande afin d'examiner s'il y a atteinte à la liberté de religion reconnue dans la Charte.

#### 3.1 Le règlement porte-t-il atteinte à l'exercice du droit à la liberté de religion prévu à la Charte?

Nous abordons cette analyse uniquement sous l'angle de la liberté de religion puisque nous estimons que le droit d'association invoqué par le Conseil ne trouve pas application dans le présent dossier.

Au Québec, la Charte québécoise, tout comme la Charte canadienne<sup>40</sup>, protègent la liberté de religion et la liberté de conscience. L'article 3 de la Charte québécoise garantit le droit à la liberté de religion en ces termes :

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

La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Amselem*, a proposé une définition générale de la religion qui englobe tout « système particulier et complet de dogmes et de pratiques » qui

---

<sup>39</sup> VILLE DE MONTRÉAL, *Usages conditionnels*, [En ligne].  
[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=7317,79839570&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7317,79839570&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>40</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)], art. 2.

comporte une « croyance dans l'existence d'une puissance divine, surhumaine ou dominante »<sup>41</sup>. Par conséquent, la liberté de religion signifie la liberté de croire (ou de ne pas croire) ce que l'on veut en matière religieuse, ce qui inclut « 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 »<sup>42</sup>. Caractérisée par l'absence de coercition, la liberté de religion signifie alors que nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience « sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui »<sup>43</sup>. Notons qu'elle n'est donc pas absolue et peut être limitée dans certaines circonstances particulières.

De plus, la Cour suprême a affirmé que la protection assurée par la liberté de religion n'est pas limitée aux seules croyances mais s'étend également aux pratiques dictées par ces croyances<sup>44</sup>. Ainsi, cela inclut l'accomplissement des rites religieux, ce qui représente un aspect fondamental de la pratique religieuse<sup>45</sup>.

Il est à noter que le but premier des chartes est celui de « garantir et de protéger, dans les limites raisonnables, la jouissance des droits et libertés »<sup>46</sup> de l'individu de manière à assurer sa protection et son épanouissement<sup>47</sup>. Le droit à la liberté de religion n'est donc pas un droit collectif garanti à une communauté religieuse. Cependant, il peut être limité par l'intérêt collectif selon certaines balises en vertu de l'article 9.1. Sans le reconnaître comme un droit collectif, la jurisprudence réfère au droit à la liberté de religion à la fois des « particuliers » et des

---

<sup>41</sup> *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551, par. 39.

<sup>42</sup> *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 94; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698, par. 57.

<sup>43</sup> *R.c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 42, par. 95.

<sup>44</sup> *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256; voir également : Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil » dans Collection de droit 2013-2014, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, 2013, p. 60.

<sup>45</sup> *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, préc., note 42, par. 57.

<sup>46</sup> *Curateur public du Québec c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, 254, par. 100.

<sup>47</sup> Christian BRUNELLE, « L'objet, la nature et l'interprétation des Chartes des droits » dans préc., note 44, p. 29.

« groupes »<sup>48</sup>. Ainsi, lorsqu'on parle du recours d'un groupe ou d'une congrégation ou même lorsqu'on réfère à la condition qui est imposée dans un règlement pour l'implantation d'un lieu de culte par un groupe, la liberté de religion demeure un droit individuel qui se traduit par le droit pour les membres d'une même religion de se réunir et de manifester leur foi.

Le droit à la liberté de religion n'étant pas absolu, il ne suffit pas d'invoquer la liberté de religion pour écarter l'application d'un règlement municipal par ailleurs valide<sup>49</sup>. La démonstration d'une véritable atteinte doit d'abord être faite et ensuite, la justification d'une telle atteinte doit être évaluée.

D'ailleurs, la Cour suprême dans l'arrêt *Amselem* l'a déjà souligné :

« À cet égard, il convient de souligner qu'un acte ne devient pas inattaquable ni protégé d'office du seul fait qu'on invoque la liberté de religion. Aucun droit- y compris la liberté de religion- n'est absolu. »<sup>50</sup>

Les tribunaux ont toujours accordé une interprétation large au droit à la liberté de religion. Cette liberté fondamentale suppose d'ailleurs une obligation de neutralité religieuse de la part des pouvoirs publics, en l'occurrence le conseil municipal. Ainsi, tout en s'abstenant d'agir sur le plan religieux, l'État fournit néanmoins le cadre dans lequel la liberté de religion peut être exercée :

« 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 de 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. »<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 759, par. 97 : « La Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où ces croyances ou un comportement d'ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés »; voir également : *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin*, 2008 CanLII 577 (QC CA) par. 32 : « lorsqu'une personne ou un groupe invoque la liberté de religion, les tribunaux doivent procéder selon le modèle d'analyse préconisé par les juges majoritaires dans l'arrêt *Amselem*. » ou par. 43 « En l'espèce, le Règlement de zonage ne remet pas en cause la croyance sincère des membres de l'appelante en la nécessité d'avoir à leur disposition une synagogue ou une école d'enseignement religieux... »

<sup>49</sup> *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 28.

<sup>50</sup> *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 41, par. 61.

<sup>51</sup> *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 68 (j. LeBel, dissident).

En ce sens, l'État est un acteur neutre qui ne s'ingère pas dans les croyances intimes des individus dans le but d'assurer un traitement égal entre les diverses confessions :

« 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. »<sup>52</sup>

Comprise ainsi, la neutralité religieuse en matière de zonage municipal impose une obligation à la municipalité de veiller à l'aménagement de sa réglementation afin d'éviter l'imposition d'obstacles inutiles à l'exercice des libertés religieuses<sup>53</sup>.

Il convient ici de comprendre ce que cette garantie signifie en termes d'application juridique. En effet, lorsqu'une personne ou un groupe de personne invoque l'atteinte à la liberté de religion, les tribunaux procèdent à une analyse qui consiste à faire l'évaluation de trois exigences<sup>54</sup> :

- (1) démontrer que la personne possède une pratique ou une croyance qui est liée à la religion et qui requiert une conduite particulière : elle est objectivement ou subjectivement obligatoire ou coutumière; elle crée subjectivement un lien avec le divin<sup>55</sup>.
- (2) établir que la croyance est sincère<sup>56</sup>.
- (3) déterminer si l'entrave constitue réellement une atteinte à la liberté de religion et en mesurer le degré d'atteinte<sup>57</sup>. Ainsi, l'entrave à la liberté de religion doit être plus qu'insignifiante ou négligeable consistant une atteinte grave à la capacité de l'individu d'agir en conformité avec ses croyances religieuses<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> *Id.*, par. 65.

<sup>53</sup> *Id.*, par. 71.

<sup>54</sup> C. BRUNELLE, préc., note 44, p. 60-61; Voir notamment : *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 32; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 41.

<sup>55</sup> *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 41, par. 56.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 41, par. 57; *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 33.

<sup>58</sup> C. BRUNELLE, préc., note 44, p.60-61; Voir : *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CanLII 37 (CSC), [2009] 2 R.C.S. 567, par. 32; *Northcrest c. Amselem*, préc., note 41, par. 58-59 et 74; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, par. 40; *Québec (Procureur général) c. Loyola High School*, 2012 CanLII 2139 (QC CA), par. 172 à 175.

Dans le cas qui nous concerne, il est clair que les deux premières exigences ne posent aucune difficulté puisque la croyance sincère des membres des communautés religieuses de Montréal-Nord n'est pas remise en question relativement à la nécessité de fréquenter un lieu de culte pour l'exercice de leur liberté de religion.

Cependant, attardons-nous à la troisième exigence relativement à la gravité de l'entrave à une pratique religieuse. En ce qui a trait à cette exigence, il convient de préciser que le droit à la liberté de religion ne signifie pas que l'État ne peut entraver d'aucune manière la pratique religieuse<sup>59</sup>. Ainsi, ce n'est pas toute entrave à une pratique religieuse par le fait d'une loi ou d'un règlement qui porte nécessairement atteinte à la liberté de religion garantie par la Charte :

« Toute entrave coercitive à l'exercice de croyances religieuses relève potentiellement de l'al. 2a). Cela ne veut pas dire cependant que toute entrave à certaines pratiques religieuses porte atteinte à la liberté de religion garantie par la Constitution. [...] L'alinéa 2a) n'exige pas que les législatures éliminent tout coût, si infime soit-il, imposé par l'État relativement à la pratique d'une religion.

[...] la Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où des croyances ou un comportement d'ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés. »<sup>60</sup>

En outre, il faut se rappeler qu'en matière de réglementation municipale : « [...] le zonage est édicté au profit de tous et chacun des divers propriétaires d'une zone et l'usage illégal par l'un s'exerce généralement au détriment du droit des autres »<sup>61</sup>.

Appliquons ce qui précède relativement à la protection de la liberté de religion aux prétentions du Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord. Tout d'abord, nous analyserons la restriction de l'implantation des lieux de cultes dans certaines zones et nous aborderons, ensuite, les autres restrictions relatives aux usages conditionnels : l'exigence minimale concernant l'interdiction d'un espace d'hébergement, les critères d'évaluation relativement à l'intensité de l'usage, les nuisances liées à l'usage de l'automobile et le critère en lien avec la population locale. Finalement, nous examinerons brièvement les usages complémentaires.

---

<sup>59</sup> *R. c. Jones*, 1986 CanLII 32 (CSC), [1986] 2 R.C.S. 284, par. 67 (j. Wilson, dissidente).

<sup>60</sup> *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, préc., note 48, par. 97.

<sup>61</sup> *Mascouche (Ville) c. Thiffault*, 1996 CanLII 6503 (QC CA).

### 3.1.1 Limitation des zones autorisées

Qu'en est-il alors de la délimitation des zones autorisées pour l'implantation des lieux de culte sur le territoire de Montréal-Nord? Les règlements de zonage de l'arrondissement ne sont pas prohibitifs dans la mesure où l'arrondissement n'interdit pas l'implantation de lieux de culte sur l'ensemble du territoire sous sa juridiction, mais l'autorise dans des zones déterminées<sup>62</sup>. Le règlement permet donc l'exercice de la liberté de culte, mais sous certaines conditions.

La jurisprudence a démontré jusqu'ici une grande retenue à l'égard de la réglementation de zonage relative à la gestion des lieux de culte. En effet, la majorité de la Cour suprême dans l'affaire *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*<sup>63</sup> a formulé son jugement en se fondant sur les principes d'équité procédurale en droit administratif sans pour autant toucher à la question de l'atteinte à la liberté de religion dont la Congrégation se prétendait être victime en vertu du règlement de zonage. Pour sa part, le juge LeBel dissident dans cette affaire, a choisi d'aborder le litige sous l'angle de la liberté de religion. Son analyse bien qu'ayant été faite en *obiter dictum* dans le cadre d'une opinion dissidente, a été citée par la Cour d'appel comme fondement juridique dans plus d'une décision<sup>64</sup>.

Il convient ici de citer certains passages des motifs du juge LeBel qui portent sur les limites à l'exercice de la liberté de religion relativement au choix d'emplacement d'un lieu de culte :

« 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.

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. »<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Jacques L'HEUREUX, *Droit municipal québécois*, t.II, Montréal, Sorej, 1984, p. 316-317; Voir également : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, préc., note 51, par. 63.

<sup>63</sup> *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, préc., note 51.

<sup>64</sup> *Apôtres de l'amour infini c. Brébeuf (Municipalité de)* [2008] QCCA 554 (CanLII); *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48.

<sup>65</sup> *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, préc., note 51, par. 71 et 72 (j. LeBel, dissident).

Notons que même dans la dissidence, le juge LeBel fait preuve d'une grande retenue face au pouvoir réglementaire avant de conclure à une atteinte à la liberté de religion en matière de zonage. Ainsi, le juge LeBel estime que c'est plutôt l'impossibilité absolue d'implanter un lieu de culte en vertu d'un règlement de zonage -dans l'hypothèse d'absence de terrains disponibles dans les zones autorisées- qui pourrait consister une atteinte à la liberté de religion :

« [Dans l'hypothèse d'absence de terrain disponible]. 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. »<sup>66</sup>

La question des restrictions de zonage a été également examinée par la Cour d'appel dans l'affaire *Congrégation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah* qui portait sur les usages dérogatoires d'une école religieuse et d'une synagogue dans une zone réservée à un usage résidentiel<sup>67</sup>. En s'inspirant de la dissidence du juge LeBel dans l'affaire *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*, la Cour d'appel a jugé que le règlement de zonage contesté ne contrevient pas à la liberté de religion « en ce qu'il prévoit des zones pour la construction d'immeubles consacrés à la pratique religieuse ou à l'enseignement »<sup>68</sup>.

Réitérant le raisonnement selon lequel la liberté de religion ne signifie pas le droit de choisir où établir son lieu de culte en toute circonstance, le tribunal confirme qu'un règlement de zonage qui n'empêche pas l'établissement de lieux de culte sur l'ensemble de son territoire ne pourrait être jugé portant atteinte à la liberté de religion :

« La liberté de religion n'emporte pas le droit de célébrer le culte ou d'établir une école d'enseignement religieux à l'endroit de son choix. La limite imposée à la Congrégation quant aux usages qu'elle peut faire de ses chalets n'est aucunement discriminatoire. Celle-ci s'inscrit plutôt dans le cadre d'un contrôle normal des usages par un règlement de zonage visant l'intérêt collectif. »<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> *Id.*, par. 73.

<sup>67</sup> *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48 (autorisation à la Cour suprême rejetée).

<sup>68</sup> *Id.*, par. 41.

<sup>69</sup> *Id.*, par. 45.

Cependant, l'atteinte dans un contexte d'impossibilité de trouver un terrain est une question de fait où l'État n'est pas à l'abri d'un contrôle fondé sur les Chartes. En effet, si les faits démontrent l'impossibilité d'implanter des lieux de culte, il pourrait y avoir atteinte à la liberté de religion qui ne découlerait pas du règlement de zonage mais plutôt de l'application de ce règlement et du refus de le modifier. Le requérant qui veut faire valoir sa liberté de religion doit alors démontrer l'absence de tout terrain ou bâtiment à l'intérieur du territoire en question<sup>70</sup>. Le juge LeBel explique cette distinction dans l'affaire *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine* comme suit :

« 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. »<sup>71</sup>

Dans un tel cas, on ne peut recourir à une application absolue du principe de neutralité religieuse puisqu'une mesure positive de l'État, par exemple une exemption à l'application du règlement, pourrait s'avérer nécessaire pour garantir le libre exercice de la religion<sup>72</sup>. Il s'agit donc d'un cas où la notion de l'accommodement raisonnable trouve application.

D'ailleurs, la Cour d'appel dans l'affaire *Congrégation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen* a conclu que le règlement de zonage qui interdit des activités reliées au culte dans les zones réservées à l'usage résidentiel n'affecte la liberté de religion que de façon négligeable et n'implique donc pas d'obligation d'accommodement d'autant que ces activités sont permises dans plusieurs autres zones du territoire en question.

Il n'est donc pas possible de conclure que le règlement de l'arrondissement de Montréal-Nord qui délimite les zones permises pour l'implantation des lieux de culte porte atteinte à la liberté de religion.

De plus, en l'absence de données précises sur les disponibilités des terrains propices aux lieux de culte de l'arrondissement de Montréal-Nord, nous ne saurions nous prononcer sur

---

<sup>70</sup> *Montréal (Ville de) c. Église de Dieu Mont de Sion*, 2011 CanLII 4281 (QC CS), (en appel).

<sup>71</sup> *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, préc., note 51, par. 75 (j. LeBel, dissident).

<sup>72</sup> *Id.*, par. 76-77.

l'impossibilité de s'établir dans les zones autorisées dans le règlement de zonage. Ceci étant, même une telle impossibilité ne pourrait invalider le règlement qui a pour but essentiel, rappelons-nous, le contrôle de l'usage du territoire. Cependant, une telle situation potentiellement attentatoire à la liberté de religion pourrait justifier une application plus flexible du règlement conformément aux règles de l'accommodement raisonnable.

### **3.1.2 Conditions restrictives**

Abordons maintenant le deuxième ordre d'arguments avancés par le Conseil des leaders religieux de Montréal-Nord, à savoir les conditions particulières énoncées dans le *Règlement relatif aux usages conditionnels*.

Le Conseil s'oppose à l'exigence minimale qui interdit à l'établissement religieux d'avoir un espace dédié à l'hébergement<sup>73</sup> en invoquant différents motifs : augmentation des besoins, financement des dépenses ou hébergement des familles à faible revenu. Or, notons qu'il faut distinguer les difficultés économiques d'un lieu de culte des atteintes à la pratique même du culte. L'un ne peut équivaloir à l'autre. Il est difficile par ailleurs d'établir que l'application d'une telle condition aurait pour conséquence l'atteinte à la liberté de religion selon les critères jurisprudentiels. Notons ici que le principe de la Charte est la protection de l'exercice du culte et de tout ce qui est nécessaire à cet exercice. Comme tel, les activités invoquées par le Conseil ne font pas nécessairement partie de l'exercice d'une pratique religieuse protégée par la Charte mais plutôt de l'administration de l'établissement religieux. Alors, la condition réglementaire imposant une interdiction d'hébergement dans un établissement religieux ne peut constituer qu'une entrave négligeable à notre avis. En effet, tel que mentionné plus haut, la Cour suprême rappelle dans *Edwards Books* que la liberté de religion ne signifie pas que le législateur élimine tout coût, si infime soit-il, imposé par l'État relativement à la pratique d'une religion. Par conséquent :

« 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. »<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, préc., note 4, art. 28, 3°.

<sup>74</sup> *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, préc., note 48, par. 97.

En somme, même si le règlement impose une certaine limite à l'usage permis dans un établissement religieux, il ne viole pas la liberté de religion ou de culte et n'empêche pas d'établir un édifice du culte sur le territoire de l'arrondissement tel qu'enseigné par la jurisprudence<sup>75</sup>.

Quant aux deux critères d'évaluation des usages conditionnels invoqués par le Conseil 2° l'intensité de l'usage et 5° l'aggravation des nuisances liées à l'usage de l'automobile<sup>76</sup>, il s'agit de deux critères qui se rapportent au milieu environnant et par conséquent, ils touchent les droits du voisinage et l'intérêt de la collectivité<sup>77</sup>. Or, la liberté de religion est limitée par certaines considérations, à savoir celles de « préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui »<sup>78</sup>. Rappelons que les règlements de zonage en droit québécois visent « avant tout à contrôler les usages mais aussi à minimiser les effets néfastes d'un usage sur les propriétés voisines ou sur la collectivité dans son ensemble »<sup>79</sup>. Compris ainsi, le règlement de zonage est l'« expression d'un intérêt collectif, général ou commun qui est mis en relief par l'adoption de limitations dites de droit public »<sup>80</sup>. Alors, dans la mesure où les conditions édictées par le *Règlement relatif aux usages conditionnels* ne constituent pas une entrave grave à l'exercice de la liberté de religion et créent plutôt des balises afin de réduire les nuisances dans le milieu environnant, les dispositions du règlement ne peuvent être jugées contraires à la Charte.

Parmi les autres critères d'évaluation applicables pour l'autorisation d'un usage conditionnel, le Conseil conteste davantage le premier critère, selon lequel le projet de lieu de culte doit répondre à une population locale. Nous reprenons ici le critère qui se lit ainsi :

---

<sup>75</sup> *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 49.

<sup>76</sup> Voir notamment l'ancien *Règlement relatif aux usages conditionnels*, Conseil d'arrondissement de Montréal-Nord, règlement n° RGCA05-10-0004, art. 14 : « 4° L'intensité de l'usage, notamment en termes de superficie de plancher, d'achalandage, de volume de circulation piétonne et véhiculaire, de temps d'utilisation et des heures d'opération, ne nuira pas à la quiétude du milieu environnant; 5° les accès piétons et véhiculaires existants et projetés devront être faits en respect du milieu d'insertion. ».

<sup>77</sup> *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, 2001 CSC 57 (CanLII), [2001] 2 R.C.S. 898.

<sup>78</sup> *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 42, par. 95.

<sup>79</sup> Marc-André LECHASSEUR, *Le zonage en droit québécois*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, p. 57 cité dans *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 45.

<sup>80</sup> M.-A. LECHASSEUR, préc., note 79, p. 46.

« 1°Le projet doit répondre aux besoins de la population locale. Le requérant devra démontrer, par une étude de localisation, qu'une très forte majorité des usagers du lieu de culte résident dans l'arrondissement. »<sup>81</sup> (Notre soulignement.)

Cette exigence portant sur le lieu de résidence des fidèles fréquentant un lieu de culte -qui n'était pas d'ailleurs énoncée dans l'ancien règlement sur les usages conditionnels- inquiète le Conseil quant à son application éventuelle.

En premier lieu, la finalité propre du zonage est le contrôle des usages, ce qui est limité par la compétence municipale conférée par la loi habilitante. Tel que mentionné plus haut, le pouvoir municipal ne peut donc utiliser le règlement de zonage afin d'exercer un contrôle sur les personnes. Ainsi :

« Les tentatives d'utiliser le règlement de zonage afin d'exercer un contrôle sur les personnes et non sur les usages sont non seulement invalides eu égard à la finalité propre du zonage, mais elles ont également été jugées déraisonnables par la Cour suprême parce qu'elles avaient pour effet de soumettre les droits des citoyens ainsi assujettis à des entraves si oppressives ou arbitraires qu'elles ne peuvent se justifier dans l'opinion de gens raisonnables. »<sup>82</sup>

D'ailleurs, la Cour suprême dans *Bell*<sup>83</sup> a déclaré nulles les dispositions d'un règlement de zonage visant à limiter l'occupation d'un logement résidentiel à deux personnes ou plus, vivant ensemble et liées entre elles par le sang, le mariage ou l'adoption légale. Ainsi, le règlement de zonage ne peut viser à gérer les relations entre les personnes occupant un lieu sous sa juridiction.

De façon similaire, l'exigence énoncée dans le *Règlement relatif aux usages conditionnels* dans l'arrondissement de Montréal-Nord qui établit un lien entre l'autorisation d'un lieu de culte et le lieu de résidence des fidèles fréquentant l'établissement nous paraît viser davantage les personnes que l'usage qui est fait de ce lieu. Nous posons la question de savoir en quoi le lieu de résidence d'un fidèle modifie l'usage qui est fait d'un lieu de culte? En effet, il convient ici de faire une analogie avec les commerces, également gérés par des règlements de zonage. Peut-on réglementer ou interdire à un habitant d'un arrondissement de faire ses achats dans un arrondissement avoisinant? Il est clair que non. Le même raisonnement devrait s'appliquer pour

---

<sup>81</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, préc., note 4, art. 29.

<sup>82</sup> L. GIROUX et I. CHOUINARD, préc., note 20, p. 465.

<sup>83</sup> *Bell c. La Reine*, préc., note 32.

un fidèle qui veut fréquenter un lieu de culte de son choix, d'autant plus que la fréquentation d'un lieu de culte est un phénomène qui peut fluctuer dans le temps. Pensons par exemple à un fidèle qui adhère à une confession minoritaire dans son arrondissement où aucun lieu de culte n'existe et qui souhaite en fréquenter un se retrouvant dans un autre arrondissement. Rappelons ici également que l'intensité de l'usage relativement à l'achalandage du lieu est déjà mentionnée dans le deuxième critère et que donc cela pourrait difficilement être invoqué comme justification d'une telle exigence.

Une telle exigence risque ainsi d'être jugée invalide, voire même déraisonnable, par les tribunaux.

En deuxième lieu, nous nous interrogeons sur les conséquences d'une telle exigence sur l'exercice de la liberté de religion. Selon le libellé de la disposition, si la preuve qu'une « très forte majorité des usagers du lieu de culte résident dans l'arrondissement » ne peut être faite pour différentes raisons, notamment parce que les établissements religieux ne gardent pas des registres des lieux de résidence des usagers fréquentant l'établissement, cela pourrait être un motif de refus de l'implantation du lieu. Ainsi, cette exigence pourrait être un obstacle à l'implantation d'un lieu de culte par ailleurs conforme aux autres critères et respectant le milieu environnant. Or, en vertu de son devoir de neutralité religieuse, la municipalité doit prendre les moyens pour « veiller à aménager sa réglementation afin d'éviter d'imposer des obstacles inutiles à l'exercice des libertés religieuses »<sup>84</sup>. Il nous paraît ici qu'une telle exigence est effectivement un obstacle à la liberté de religion qui devrait être évité par l'arrondissement dans son règlement. Nous nous interrogeons sur la manière dont le pouvoir municipal pourrait justifier un refus d'implantation d'un lieu de culte en vertu de cette exigence sans porter atteinte à la liberté de religion des requérants qui se trouveraient dans l'impossibilité d'établir leur lieu de culte sur le territoire de l'arrondissement.

---

<sup>84</sup> *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, préc., note 51, par. 71 (j. LeBel, dissident).

Dans un tel cas, il serait démontrable que l'atteinte à la pratique n'est pas insignifiante ou négligeable tel qu'avancé par le juge LeBel dans l'affaire *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine*<sup>85</sup>.

Tel que mentionné plus haut, la liberté de religion ne peut être exercée sans restrictions. D'ailleurs, l'article 9.1 de la Charte encadre l'exercice des libertés et droits fondamentaux en énonçant qu'une loi ou un règlement peut aménager l'exercice de ceux-ci. Cependant, lorsqu'un aménagement porte atteinte à une liberté fondamentale, l'État doit justifier sa norme, sans quoi celle-ci sera jugée incompatible avec la Charte<sup>86</sup>.

D'ailleurs, même si la démonstration d'une atteinte à la liberté de religion est établie, elle peut être justifiée en fonction des droits d'autrui ou des intérêts supérieurs<sup>87</sup> :

« De fait, à l'instar de tous les autres droits, la liberté de religion - qui peut être invoquée soit contre l'État, soit contre d'autres personnes, dans sa dimension privée, en vertu de la Charte québécoise - peut être subordonnée au respect de préoccupations sociales supérieures et comme c'est le cas pour d'autres droits, toute entrave à l'exercice de la liberté de religion n'ouvre pas droit à action, compte tenu des restrictions à l'exercice des droits fondamentaux reconnus par la Charte québécoise. »<sup>88</sup>

Une telle justification se fait par une démarche développée par la jurisprudence qui vise à ce que l'État démontre :

- 1) un objectif poursuivi urgent et réel;
- 2) que la mesure en cause est rationnellement liée à l'objectif poursuivi;
- 3) que les moyens utilisés sont proportionnels à celui-ci;
- 4) que les effets bénéfiques de la mesure l'emportent sur les effets néfastes<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> *Id.*, par. 73.

<sup>86</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le document gouvernemental Parce que nos valeurs on y croit. Orientations gouvernementales en matière d'encadrement des demandes d'accommodement religieux, d'affirmation des valeurs de la société québécoise ainsi que du caractère laïque des institutions de l'État*, octobre 2013, p. 11, [En ligne]. [http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Commentaires\\_orientations\\_valeurs.pdf](http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Commentaires_orientations_valeurs.pdf)

<sup>87</sup> *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 48, par. 34; *Bruker c. Marcovitz*, [2007] 3 R.C.S. 607, par. 77.

<sup>88</sup> *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 41, par. 63.

<sup>89</sup> *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 86, p. 11.

Or, l'exigence selon laquelle le lieu de culte doit être fréquenté par une majorité des résidents de l'arrondissement ne réussit pas, à notre avis, ce test. Premièrement, les objectifs poursuivis par l'arrondissement, à savoir ceux « d'assurer l'utilisation optimale du territoire, dans le respect des besoins et des valeurs de sa population et de favoriser la création de milieux de vie stimulants »<sup>90</sup>, nous paraissent légitimement urgents et réels. Cependant, à l'égard des autres critères, nous sommes d'avis que l'arrondissement ne peut justifier l'exigence. En effet, on ne peut établir un lien rationnel entre les objectifs poursuivis et l'interdiction d'implanter un lieu de culte qui ne reçoit pas en majorité des fidèles provenant du même arrondissement. Nous ignorons si des études ont été réalisées pour établir que cette exigence aurait un lien rationnel avec les objectifs énoncés par l'arrondissement. Ce lien ne peut donc être établi selon nous. De plus, cette exigence ne semble pas être proportionnelle aux objectifs, d'autant plus que nous ne pouvons déceler des effets bénéfiques qui pourront l'emporter sur les effets néfastes à l'exercice de la liberté de religion.

Selon nous, cette exigence ne passerait pas le test des tribunaux en vertu de l'article 9.1.

Finalement, nous considérons que le même raisonnement par rapport à l'exigence de la population locale trouve également application à l'égard du quatrième argument invoqué par le Conseil en lien avec les usages complémentaires. Ainsi, l'exigence relativement à la limitation des usages complémentaires au bénéfice exclusif des usagers de « l'usage principal » risque d'aller au-delà du pouvoir municipal en réglementant les personnes plutôt que les usages. La disposition se lit ainsi :

« Les usages complémentaires suivants pourront conditionnellement être autorisés dans la mesure où elles sont au bénéfice exclusif des usagers de l'usage principal de la classe "Publique de classe B" (culte). »<sup>91</sup> (Notre soulignement.)

Cette exigence tente de réglementer les personnes en contrôlant qui peut bénéficier d'un usage complémentaire dans un lieu de culte. Or, restreindre l'accès aux activités tenues dans un lieu de culte à une catégorie de personnes revient à gérer les relations entre les personnes et non les usages autorisés. Ceci étant, une telle interdiction, même si elle est susceptible d'être jugée invalide, ne constitue pas une impossibilité du libre exercice d'une religion. D'ailleurs, cette

---

<sup>90</sup> ARRONDISSEMENT DE MONTRÉAL-NORD, préc., note 7, p. 6.

<sup>91</sup> *Règlement relatif aux usages conditionnels*, préc., note 4, art. 25, al. 2.

limitation n'empêche pas la construction d'un lieu de culte, la pratique du culte ou même les activités à vocation charitable. Par contre, elle pose des limites aux personnes qui peuvent bénéficier d'un service de charité ou autre. Par conséquent, même si nous ne pouvons conclure à une atteinte à la liberté de religion dans ce cas, nous nous interrogeons néanmoins sur la validité de cette exigence réglementaire prohibitive.

## CONCLUSION

La Commission estime que le critère d'évaluation, contenu dans le *Règlement relatif aux usages conditionnels*, qui exige de répondre à une population locale en imposant qu'une preuve d'« une très forte majorité des usagers du lieu de culte résident dans l'arrondissement » soit faite, risque de porter atteinte à la liberté de religion dans la mesure où il pourrait empêcher l'implantation d'un lieu de culte sur le territoire de l'arrondissement. Une telle exigence constitue un obstacle inutile au libre exercice de la liberté de religion difficilement justifiable en vertu des balises de l'article 9.1 de la Charte. La Commission s'interroge également sur la validité des exigences qui visent à réglementer les personnes plutôt que les usages autorisés.

Par contre, il ressort des autres éléments au dossier qu'il n'est pas possible de conclure que la délimitation des zones permises pour l'implantation des lieux de culte porte atteinte à la liberté de religion.

De plus, les autres exigences imposant une certaine limite à l'usage permis dans un établissement religieux ne violent pas la liberté de religion tant qu'elles ne portent pas atteinte à l'exercice du culte et à ce qui s'y rattache. D'ailleurs, ces limites n'empêchent pas l'implantation d'un édifice du culte sur le territoire de l'arrondissement. Également, dans la mesure où les conditions édictées par un règlement de zonage créent des balises afin de réduire les nuisances dans le milieu environnant, les dispositions du règlement ne pourraient être jugées incompatibles avec la Charte.