

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-010960-011
(700-05-005606-979 – 700-05-005614-973)

DATE : 27 AOÛT 2003

**CORAM: LES HONORABLES BENOÎT MORIN J.C.A.
PIERRE J. DALPHOND J.C.A.
RENÉ LETARTE J.C.A. (AD HOC)**

VILLE DE BLAINVILLE
APPELANTE/Intimée-requérante
INTIMÉE INCIDENTE

et

PIERRE GINGRAS
INTIMÉ INCIDENT/Intimé

c.

ALAIN BEAUCHEMIN ET AL
INTIMÉS/Requérants-intimés
APPELANTS INCIDENTS

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Mis en cause

ARRÊT

[1] La Cour, statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure du district de Terrebonne rendu le 17 avril 2001 (l'honorable Jean Crépeau, j.c.s.) qui a rejeté la requête en jugement déclaratoire de Ville de Blainville et accueilli en partie la requête des intimés en déclarant le règlement 817-12 de l'appelante inopérant et sans effet quant aux Témoins de Jéhovah, en prononçant une injonction permanente interdisant à

l'appelante d'appliquer les dispositions de ce règlement aux intimés et en rejetant les dommages moraux et exemplaires réclamés par ces derniers à l'intimé incident;

[2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;

[3] Pour les motifs du juge Dalphond, auxquels souscrivent les juges Morin et Letarte.

[4] **REJETTE** l'appel, avec dépens;

[5] **REJETTE** l'appel incident, avec dépens en faveur de Ville de Blainville seulement.

BENOÎT MORIN J.C.A.

PIERRE J. DALPHOND J.C.A.

RENÉ LETARTE J.C.A. (AD HOC)

M^e Pierre Paquin
DUNTON, RAINVILLE
Avocat de l'APPELANTE/Intimée-requérante
INTIMÉE INCIDENTE et de
l'INTIMÉ INCIDENT/Intimé

M^e André Carbonneau
M^e W. Glen How
M^e David M. Gnam
Avocats des INTIMÉS/Requérants-intimés
APPELANTS INCIDENTS

Date d'audience : 17 juin 2003

MOTIFS DU JUGE DALPHOND

[6] L'appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure qui a déclaré inopérant à l'égard des intimés, des Témoins de Jéhovah, son règlement assujettissant le «porte-à-porte», activité définie comme la sollicitation effectuée de résidence en résidence pour des fins autres que la vente, aux dispositions applicables au commerce itinérant. Cela a pour effet d'interdire le porte-à-porte le soir et les fins de semaine et d'exiger de la personne qui s'y livre, aux périodes autorisées, la détention d'un permis valable pour deux mois et non renouvelable avant l'expiration d'une période subséquente de 10 mois.

[7] Les Témoins de Jéhovah, par appel incident, demandent qu'il soit déclaré que le conseil de l'appelante et son maire, Pierre Gingras, ont agi dans l'illégalité et de mauvaise foi avec l'intention de discriminer et que le maire soit condamné à leur verser des dommages moraux et exemplaires.

LES FAITS

[8] En juillet 1996, l'appelante adopte le règlement 817-12 qui modifie son *Règlement 817 sur les devoirs et obligations des citoyens eu égard à la vie communautaire*, comme suit :

Article 1 : L'article 37 du Règlement 817 est remplacé par les articles suivants :

ARTICLE 37 : DÉFINITIONS

- (1) Aux fins du présent chapitre, l'expression «commerce itinérant» signifie la sollicitation pour fins de vente effectuée de résidence en résidence sur le territoire de la Ville, excluant les commerces ambulants circulant dans les rues de la Ville (*exemple : vendeur de crème glacée*);
- (2) Aux fins du présent chapitre, l'expression «porte à porte» signifie la sollicitation pour fins autres que la vente effectuée de résidence en résidence sur le territoire de la Ville (*exemple : visite à caractère religieux*).

[...]

Article 2 : L'article 43 du Règlement 817 est modifié en ajoutant à la fin de l'article, les articles suivants :

ARTICLE 43.1 : COMMERCE ITINÉRANT / PORTE À PORTE

Le permis visé à l'article 43, en ce qui concerne le commerce itinérant et/ou le porte à porte, pourra être émis pour une période maximale de deux (2) mois et ne pourra être renouvelé durant une période de douze (12) mois suivant son émission.

L'activité autorisée par ledit permis ne devra en aucun temps être exercée en dehors de la période comprise entre 9h et 19h30, du lundi au vendredi.

ARTICLE 43.2 :

Aucun détenteur de permis émis en vertu des articles 43 et 43.1 du présent règlement ne pourra se présenter aux résidences de la Ville indiquant une mention à l'effet qu'ils ne veulent pas de colporteurs.

[...]

[9] En somme, toute visite de porte-à-porte ayant pour but la communication d'un message de nature religieuse, politique ou autre est assujettie à l'obtention préalable d'un permis selon les modalités applicables aux commerçants itinérants. En cas de non-respect du règlement, le contrevenant peut se voir imposer une amende de 200 \$ à 1 000 \$.

[10] Le 16 décembre 1996, par le règlement 817-13, le paiement requis pour l'obtention du permis est augmenté de 25 \$ à 100 \$.

[11] En janvier 1997, des représentants des Témoins de Jéhovah rencontrent le maire Gingras et le directeur adjoint de la ville, Gilles Lapacile. Ils font valoir que le règlement ne devrait pas s'appliquer à eux, position rejetée par leurs interlocuteurs. Il s'ensuit un échange de lettres entre les avocats des parties où ceux de l'appelante émettent l'opinion que le règlement contesté est valide et non discriminatoire.

[12] Entre les mois de mars et d'octobre 1997, des agents de police interpellent les intimés, qui refusent de demander un permis, et leur demandent de cesser de faire du porte-à-porte. À chaque occasion, les Témoins se conforment et aucun constat n'est dressé. En novembre 1997, ils refusent d'obtempérer et les policiers délivrent des constats d'infraction à plusieurs des intimés (250 \$). Certains sont aussi menacés d'arrestation.

[13] Peu après, les intimés déposent en Cour supérieure une requête demandant de déclarer le règlement 817-12 inconstitutionnel, invalide, inopérant ou *ultra vires* et, entre-temps, d'ordonner par injonction interlocutoire à l'appelante de cesser de l'appliquer à leur égard. L'appelante réplique par sa propre requête demandant, entre autres, de déclarer que les municipalités ont la compétence d'adopter des règlements relatifs au respect de la vie privée de leurs citoyens en restreignant l'accès à leur propriété par autrui et que le règlement 817-12 est constitutionnel, valide et opérant.

[14] Le 21 novembre 1997, en présence d'un juge de la Cour supérieure saisi d'une demande d'injonction interlocutoire provisoire, l'appelante convient de suspendre les procédures devant la Cour municipale et d'aviser les personnes responsables de l'application du règlement de ne plus proférer de menaces d'arrestation ni de délivrer de constats d'infraction aux Témoins qui font du porte-à-porte au sens du règlement, entre 9 h et 19 h 30 les jours de semaine et entre 12 h et 19 h 30 les samedis et dimanches.

[15] Par la suite, les parties procèdent à des interrogatoires hors Cour. Les procédures des intimés sont aussi amendées afin qu'il soit déclaré que le conseil municipal et le maire Gingras ont fait preuve de mauvaise foi et de discrimination en niant aux intimés leurs droits garantis par les Chartes et que M. Gingras soit condamné à payer à chacun d'entre eux 2 500 \$ en dommages exemplaires et 1 000 \$ en dommages moraux.

[16] Les procédures des parties sont réunies pour fin d'audition commune qui a lieu en octobre 2000. La preuve révèle qu'en 1997 de nombreux commerçants itinérants sont allés de résidence en résidence sans permis, que des citoyens s'en sont plaint auprès du service de la Sécurité publique de l'appelante et que les policiers n'ont fait des efforts d'application du règlement qu'à l'égard des Témoins de Jéhovah. Quant au maire de l'appelante, M. Gingras, il a dû reconnaître en contre-interrogatoire que le règlement 817-12 visait essentiellement les visites à domicile des Témoins de Jéhovah.

[17] Par jugement rendu le 17 avril 2001, la Cour supérieure déclare le règlement 817-12 inopérant et sans effet à l'égard des Témoins de Jéhovah, notamment quant à l'obtention d'un permis ou au paiement d'un droit, ordonne à l'appelante d'agir en conséquence, annule les constats d'infraction, ordonne à l'appelante de radier les mots «exemple : visites à caractère religieux» du par. 37(2) du règlement et rejette la demande de dommages moraux et exemplaires. Puis, disposant de la requête en jugement déclaratoire de l'appelante, elle déclare le règlement 817-12 inopérant à l'égard des Témoins de Jéhovah et ajoute que l'appelante n'a pas justifié la nécessité d'adopter un règlement visant le respect de la vie privée de ses citoyens et restreignant l'accès à la propriété. Le jugement ajoute que l'appelante est condamnée à tous les dépens, tout en précisant «mais SANS FRAIS contre l'intimé, Pierre Gingras».

[18] Insatisfaite, la Ville se pourvoit. Quant aux intimés, par appel incident, ils demandent que le maire Gingras soit condamné à leur verser les dommages moraux et exemplaires refusés par la Cour supérieure.

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

[19] D'abord, le premier juge souligne que les Témoins de Jéhovah ont adopté partout dans le monde un modèle inspiré de la congrégation chrétienne primitive en vertu duquel ils visitent les foyers de leur voisinage pour encourager les gens à maintenir un haut niveau de moralité et de spiritualité, les inviter à lire la Bible et partager leurs croyances religieuses. Dans les faits, les Témoins rendent visite à leurs

concitoyens en moyenne une fois à tous les quatre mois, les samedis ou dimanches; si un interlocuteur ne désire pas discuter, ils quittent immédiatement. À ceux qui le désirent, ils remettent la Bible, des manuels d'étude biblique, des livres sur la famille et autres sujets et des revues. Quant à l'appelante, le juge retient qu'il s'agit d'une ville résidentielle d'environ 35 000 citoyens, principalement composée de jeunes familles et dont la population active travaille généralement en semaine, du lundi au vendredi.

[20] Ensuite, il étudie les pouvoirs de l'appelante. Après avoir souligné que les municipalités ne possèdent que des pouvoirs délégués, il mentionne que l'appelante invoque en l'instance les par. 410(1) et 415(20) de la *Loi sur les cités et villes*¹. La première de ces dispositions réfère aux pouvoirs généraux de réglementation de la municipalité pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement et le bien-être général sur le territoire municipal. La deuxième permet à la municipalité de réglementer la distribution de circulaires, annonces, prospectus ou autres imprimés semblables.

[21] Selon le premier juge, le par. 415(20) L.C.V. vise la distribution de matériel commercial. Or, les Témoins de Jéhovah ne distribuent rien de tel. La municipalité ne peut donc asseoir son règlement sur cette disposition pour réglementer leurs activités. Traitant des pouvoirs généraux des municipalités en vertu du par. 410(1) L.C.V., il cite longuement deux auteurs qui écrivaient, avant l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, qu'il s'agissait uniquement d'une disposition liminaire précisant la finalité des pouvoirs ensuite expressément conférés aux municipalités². Puis, il retient des registres tenus par le service de la Sécurité publique qu'il n'y avait pas eu, avant l'adoption du règlement, de plaintes des citoyens concernant les Témoins de Jéhovah et conclut :

Il appert donc que l'interdiction de faire «*du porte à porte*» appliquée aux Témoins de Jéhovah n'était pas nécessaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité.

[22] De toute façon précise le juge après analyse du contenu du règlement, il ne s'applique pas aux intimes. En effet, selon lui, l'activité des Témoins est l'évangélisation et non la «sollicitation» au sens du par. 37(2) du règlement. Il ajoute que l'art. 43.2 du règlement ne leur est pas non plus applicable car ils ne sont pas des colporteurs au sens du dictionnaire ou de la *Loi sur les colporteurs*³. Il mentionne aussi que les assimiler à des colporteurs est insultant, dégradant, vexatoire et diffamatoire.

[23] Le juge examine brièvement les questions constitutionnelles soulevées par les intimes qu'il a réduites au droit des Témoins de sonner à la porte des résidences pour demander à l'occupant s'il accepte de les écouter faire la promotion de leurs convictions

¹ L.R.Q., c. C-19, ci-après L.C.V.

² Jean Hétu et Yvon Duplessis, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, pp. 658, 659 et 664.

³ L.R.Q., c. C-30.

religieuses. Or, ce droit a été reconnu selon lui par la Cour suprême dans *R. c. Evans*, [1996] 1 R.C.S. 8, p. 18 et serait protégé.

[24] Finalement, il rejette la demande de dommages moraux en ces termes :

Le tribunal ne dispose d'aucune preuve que l'émission des constats d'infraction ait causée «aux inculpés» quelque dommage moral que ce soit.

Quant aux dommages exemplaires, il conclut, après avoir cité les arrêts *Schacter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679 et *Guimond c. Québec (Procureur Général)*, [1996] 3 R.C.S. 347, qu'il n'y a pas lieu à réparation monétaire lorsque la violation d'un droit résulte d'une loi ou d'un règlement déclarés subséquentment inconstitutionnels. Il prend cependant soin de souligner que l'amendement au règlement adopté en 1996 visait spécifiquement les Témoins de Jéhovah :

En l'instance, il est évident que le Conseil municipal visait les Témoins de Jéhovah par l'inclusion de cette phrase : «visites à caractère religieux». Cette inclusion était de toute évidence intentionnelle et ciblait un groupement particulier qui, de commune renommée, est le seul à effectuer des visites de porte en porte. L'Église catholique a depuis longtemps abandonné la collecte de la dîme au moyen du porte en porte au Québec. Le Conseil de ville ne visait donc que les Témoins de Jéhovah en édictant cet exemple à la définition du porte en porte.

LES MOYENS D'APPEL

[25] L'appelante soutient qu'elle avait compétence pour adopter le règlement 817-12 en vertu du par. 410(1) L.C.V., tout en concédant que ce pouvoir ne peut être tiré du par. 415(20) L.C.V. Elle fait aussi valoir que le règlement ne nie pas les libertés garanties de religion et d'expression, mais ne fait que les encadrer afin de protéger le droit à la vie privée des citoyens.

[26] Par leur appel incident, les intimés demandent que M. Gingras, en sa qualité de maire, soit condamné à leur verser les dommages moraux et exemplaires réclamés car il aurait porté atteinte à leurs droits fondamentaux intentionnellement et de mauvaise foi. Ils ajoutent que cela incitera les dirigeants locaux à ne pas combattre les Témoins de Jéhovah et citent, entre autres, les arrêts *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 330 et *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[27] D'abord, les paragraphes précités de la L.C.V. :

410. Le conseil peut faire des règlements :

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;

[...]

415. Le conseil peut faire des règlements :

20° Pour réglementer la distribution de circulaires, annonces, prospectus ou autres imprimés semblables, dans les rues, avenues, ruelles, trottoirs, terrains et places publiques, ainsi que dans les résidences privées, et pour autoriser cette distribution moyennant l'obtention d'un permis délivré aux conditions et, s'il y a lieu, sur paiement des droits fixés par le règlement;

[...]

[28] Ensuite, les dispositions pertinentes de la *Charte canadienne des droits et libertés (Charte)* :

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

- a) liberté de conscience et de religion;
- b) liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication;
- c) liberté de réunion pacifique;
- d) liberté d'association.

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) [...]

32. (1) La présente charte s'applique :

- a) [...]
- b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

[...]

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

(2) La Constitution du Canada comprend :

a) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;

[...]

[29] Finalement, les dispositions analogues de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*⁴ :

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

5. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

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

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs⁵.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

55. La Charte vise les matières qui sont de la compétence législative du Québec.

L'ANALYSE

I. La compétence de la municipalité pour régir la sollicitation résidentielle :

[30] Avant de décider de la constitutionnalité d'un règlement municipal, il faut d'abord examiner sa conformité avec la législation qui l'habilite et se pencher sur le sens de la disposition contestée (*R. c. Guignard*, [2002] 1 R.C.S. 472, au par. 13). Comme le premier juge, je suis d'avis que le par. 415(20) L.C.V. autorise la réglementation par les municipalités de la publicité commerciale écrite. Or, la littérature qu'offrent les intimés ne peut se qualifier de matériel commercial.

⁴ L.R.Q. c. C-12.

⁵ Avant 1999, le texte référait à des dommages exemplaires (voir : L.Q. 1999, c. 40, a. 46).

[31] Cependant, contrairement à lui, je considère que l'appelante peut régler l'exercice de l'activité dite de porte-à-porte en vertu du par. 410(1) L.C.V. et ce, sans nécessité de prouver que des plaintes ont été logées par ses citoyens. En effet, cette disposition ajoute aux pouvoirs spécifiques conférés ailleurs dans la L.C.V. et permet aux municipalités de relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la L.C.V. (*114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précité, p. 259). Elle autorise l'adoption de règlements visant véritablement à faciliter la réalisation d'objectifs reliés à la paix et l'ordre public sur le territoire de la collectivité locale, telle la protection de la vie privée des citoyens de Blainville dans leur résidence. De plus, l'exercice d'une compétence par une municipalité n'est pas tributaire d'une demande au préalable de citoyens, mais plutôt de la perception, par les élus municipaux, de la nécessité d'exercer ladite compétence pour le mieux-être de la collectivité locale. Il n'est pas nécessaire que les résidents se plaignent des effets nocifs des herbicides sur leur santé pour que la municipalité puisse les régler; le conseil peut adopter des règlements de nature préventive. En l'instance, la protection de la vie privée des résidents de Blainville dans leur résidence est une préoccupation locale à laquelle l'appelante pouvait réagir.

[32] Il ne fait pas de doute que le par. 37(2) du règlement englobe les visites des Témoins et que telle était l'intention du conseil municipal lorsqu'il l'a adopté. Avec égard pour le premier juge, je ne peux interpréter l'expression «porte-à-porte», telle que définie, autrement car le mot «solicitation» est capable de plusieurs acceptions, incluant «demander l'attention d'une personne afin d'entreprendre un dialogue avec elle», ce que les Témoins recherchent en frappant à une porte (voir le *Petit Robert*).

[33] Ceci dit, tout règlement municipal relatif à la paix, l'ordre, le bon gouvernement, la salubrité et le bien-être général sur le territoire de la municipalité doit être conforme aux lois fédérales et provinciales et à la *Charte québécoise*, tel qu'énoncé audit par. 410(1). De plus, comme règle de droit édictée par un organisme tenant son pouvoir de la législature provinciale, un tel règlement est assujéti, sans nécessité de le dire expressément, aux lois organiques du pays, telles la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte*⁶.

II. Le Règlement porte atteinte aux droits garantis par la Charte :

[34] Les ajouts apportés en 1996 au règlement 817 ont eu pour effet d'assujéti les activités des intimés auprès des résidents de Blainville à des contraintes très importantes sous peine d'amende ou d'emprisonnement :

- obtention au préalable d'un permis, valide uniquement pour deux mois;

⁶ La *Charte* est applicable aux règlements adoptés par les municipalités canadiennes : *R. c. Guignard*, précité, par. 17; *Godbout c. Longueuil (Ville de)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Mascouche (Ville de) c. Houle*, [1999] R.J.Q. 1894 (C.A.).

- nécessité pour obtenir ce permis de remplir un long formulaire de huit pages, intitulé «formulaire pour demande de permis de commerce», dont la plupart des questions n'ont aucune pertinence quant aux activités des intimés et obligation de l'accompagner d'un paiement de 100 \$;
- interdiction de se présenter chez les résidants les soirs ou les fins de semaine;
- interdiction de faire à nouveau du porte-à-porte dans Blainville pendant les dix mois suivant l'expiration du permis.

[35] En ce faisant, je suis d'avis que la municipalité appelante a porté gravement atteinte à la liberté de religion des intimés, ainsi définie par la Cour suprême du Canada, sous la plume du juge Dickson, dans l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 336-337 :

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. Toutefois, ce concept signifie beaucoup plus que cela. La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'État ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisi d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la Charte est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante exercée, par exemple, sous forme d'ordres directs d'agir ou de s'abstenir d'agir sous peine de sanction, mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d'action d'autrui. La liberté au sens large comporte l'absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. La liberté signifie que, 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, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience.

(je souligne)

[36] En somme, comme le précise la Cour européenne des droits de l'homme en 1993 dans *Kokkinakis c. Grèce*, 17 E.H.R.R. 397, par. 31, la liberté de religion ne se limite pas à la pratique de sa religion, mais «comporte en principe le droit d'essayer de convaincre son prochain par exemple au moyen d'un enseignement».

[37] Il ressort aussi de l'arrêt *Big M Drug Mart* que c'est la sincérité des croyances dictées à un individu par sa propre conscience qu'il importe de considérer lorsqu'un tel

individu invoque la liberté de religion pour poser un geste ou refuser de le faire. En l'instance, la preuve confirme que les intimés croient sincèrement, en s'appuyant notamment sur la Bible, qu'ils doivent aller de maison en maison pour tenter de répandre leur message. Pour respecter leur liberté de religion, ils doivent pouvoir poser ces gestes aussi souvent qu'ils le souhaitent «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» (*Big M Drug Mart*, fin du passage précité).

[38] Or, les dispositions réglementaires ajoutées en 1996 interdisent aux Témoins de solliciter le soir et surtout les fins de semaine, de même que 10 mois par année, le tout sous peine d'amende. Elles portent donc atteinte à leur liberté de religion, reconnue expressément au par. 2a) de la *Charte*⁷. Elles portent aussi atteinte à la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, garantie au par. 2b) de la *Charte*, des citoyens de Blainville qui sont disposés à discuter de religion avec les représentants de toute confession qui se présentent chez eux ou de toute autre sujet politique, social ou autre dont une personne aimerait les entretenir. Ainsi, il empêche une personne d'aller visiter ses voisins pour obtenir leur signature sur une pétition qu'elle voudrait envoyer au conseil municipal pour se plaindre de certains services, à moins d'obtenir au préalable un permis de l'appelante; même munie de ce dernier, elle ne pourra solliciter l'appui de ses voisins que du lundi au vendredi, entre 9h et 19h30! En fait, tel que rédigé, le règlement interdit le «marché des idées»⁸ le soir et la fin de semaine!

III. Une atteinte injustifiée :

[39] Puisque les dispositions contestées se trouvent dans un texte normatif adopté par l'appelante, une autorité investie par la loi du pouvoir d'imposer des normes, il lui faut démontrer que ces restrictions sont conformes à l'art. 1 de la *Charte*⁹. À la lumière de l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 138-139, l'appelante doit répondre de façon satisfaisante aux deux questions suivantes : 1) la mesure vise-t-elle un objectif suffisamment important pour justifier la violation de droits protégés par la *Charte*? et 2) les moyens choisis sont-ils proportionnels à l'objectif visé? (*Tociuk c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2003 CSC 34, par. 33).

[40] Dans son témoignage, le maire a ainsi décrit l'objectif poursuivi par le conseil municipal en adoptant en 1996 les dispositions attaquées :

Une municipalité comme Blainville qui accueille environ cinq cents nouvelles familles par année, approximativement, est une municipalité qui, en ce qui concerne la sollicitation porte à porte est une cible importante. Donc les citoyens de Blainville, les citoyennes de Blainville faisaient part aux membres du conseil de leur insatisfaction sur l'usage abusif ou la sollicitation abusive qui était faite à

⁷ De même qu'à l'art. 3 de la *Charte québécoise*.

⁸ Principe pourtant essentiel à la démocratie (*Saumur*, précité; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217).

⁹ Au même effet, l'art. 9.1 de la *Charte québécoise*.

leur porte. Alors le conseil s'est penché sur cette demande et a adopté, en 1996, un règlement municipal pour encadrer - non pas interdire comme certains le prétendent, mais bien encadrer - la sollicitation qui est faite de porte à porte sur le territoire de la Ville de Blainville.

(...)

Ce que je vous dis c'est que les plaintes de tous genres sur la sollicitation, et sollicitation autant commerciale que religieuse, avaient été portées à l'attention du conseil.

[41] En d'autres mots, le conseil de l'appelante a *prima facie* adopté ces dispositions pour protéger la qualité de vie des citoyens de Blainville chez eux.

[42] La Cour suprême précise dans *Oakes* et dans *Guignard* que pour répondre de façon satisfaisante à la première question, l'appelante doit démontrer, à tout le moins, que l'objectif poursuivi est urgent et réel dans une société libre et démocratique. Or, en l'instance, la preuve est loin d'être convaincante quant à l'existence d'une préoccupation réelle et urgente des citoyens de Blainville quant à la sollicitation de nature religieuse à leur résidence, effectuée d'ailleurs uniquement par les Témoins de Jéhovah et ce, qu'à tous les quatre mois. La preuve, notamment le registre des plaintes reçues par le service de la Sécurité publique de l'appelante, indique plutôt que la préoccupation des résidents tenait à la sollicitation commerciale.

[43] À mon avis, l'appelante n'a pas démontré une préoccupation urgente et réelle des citoyens de Blainville à protéger leur quiétude à l'égard des activités des Témoins et, par voie de conséquence, n'a pas fait une preuve satisfaisante de la nécessité de restreindre les visites à caractère religieux dans la municipalité, comme l'a souligné avec raison le premier juge. Cela pourrait suffire pour déclarer inopérantes les dispositions du règlement à l'égard des intimés et rejeter l'appel principal. Mais il y a plus.

[44] La réponse à la deuxième question doit être aussi négative. Comme le précise la Cour suprême dans l'arrêt *Oakes*, le critère de la proportionnalité comporte trois éléments importants, repris dans *Guignard* : i) les mesures adoptées doivent avoir été soigneusement conçues pour atteindre l'objectif : elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles; ii) le moyen choisi doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit ou à la liberté protégé; et iii) l'existence d'une proportionnalité entre les effets des mesures et l'objectif.

[45] Selon moi, la preuve établit que les mesures ont été conçues négligemment et qu'elles sont arbitraires, inéquitables et irrationnelles, qu'elles ne respectent pas le critère de l'atteinte minimale et que leurs effets sont disproportionnés à l'objectif visé.

[46] En effet, pourquoi exiger d'une personne qui veut se livrer à du porte-à-porte pour des fins religieuses qu'elle remplisse le long formulaire exigé précédemment uniquement des commerçants itinérants, d'ailleurs toujours intitulé «formulaire pour

demande de permis de commerce», où elle doit indiquer sa raison sociale, son adresse, son numéro de TPS et de TVQ, le nombre d'années d'existence du commerce, le nombre de ses employés, etc.? À cela, il faut ajouter l'absence de consultation de la commission municipale de sécurité ou des citoyens avant l'adoption du règlement. J'y vois la confirmation de la nature improvisée de la mesure adoptée par le conseil de l'appelante.

[47] Comment aussi justifier que les Témoins de Jéhovah doivent payer 100 \$ pour obtenir un permis, alors que, selon le chef de la police, il délivre une autorisation gratuitement à ceux qui se livrent à du porte-à-porte pour financer des activités sans bénéfice lucratif, comme les Scouts et la Société Saint-Vincent de Paul (la Guignolée)? Pourquoi associer les Témoins aux commerçants itinérants plutôt qu'aux Scouts? Je n'y vois qu'une mesure arbitraire et inéquitable.

[48] Quel est le lien rationnel entre la protection de la quiétude des citoyens et la détention d'un permis par une personne qui désire faire du porte-à-porte pour des fins religieuses? Je ne vois pas en quoi la détention d'un permis protège la quiétude des citoyens, puisque le détenteur du permis est autorisé à sonner chez eux et à les déranger! La mesure est irrationnelle. J'ajoute que l'obligation d'obtenir un permis avant de pouvoir aller frapper à la porte de ses voisins pour les inviter à parler de religion m'apparaît si contraire à notre régime de gouvernement que je ne peux concevoir le cas où une telle autorisation pourrait être valablement exigée (voir les commentaires du juge Rand dans *Saumur c. City of Quebec*, précité, p. 330).

[49] En réalité, le conseil municipal de l'appelante a tenté de dissuader les Témoins de Jéhovah de venir à Blainville en exigeant d'eux de remplir des formulaires et de payer des sommes importantes (100 \$ par permis); en ce faisant, il protège, peut-être, la quiétude de certains citoyens, mais en même temps il prive les autres citoyens qui le désirent de la possibilité de converser avec les Témoins de Jéhovah.

[50] La mesure adoptée par l'appelante était aussi excessive. En effet, les modalités convenues devant le regretté juge Archambault j.c.s. le 27 novembre 1997, qui ne semblent pas avoir fait l'objet de récriminations des citoyens, démontrent que les dispositions attaquées ne constituaient pas une atteinte minimale dans le contexte du porte-à-porte la fin de semaine.

[51] Finalement, il y a une absence totale de proportionnalité entre les effets du règlement et l'objectif déclaré. Empêcher un Témoin de distribuer son message religieux à Blainville pendant dix mois par année est une très sérieuse atteinte à sa liberté religieuse; lui interdire toute sollicitation résidentielle les fins de semaine dans une ville de banlieue est plus qu'un encadrement, c'est une prohibition de parler de ses convictions avec les résidents de cette ville qui travaillent du lundi au vendredi. De telles atteintes à la liberté religieuse des Témoins et à la liberté d'expression des résidents de Blainville sont nettement disproportionnées par rapport au dérangement qui peut résulter d'une visite des Témoins une fin de semaine à tous les quatre mois.

[52] Considérant le principe bien établi en *Common law* (*R. c. Evans*, [1996] 1 R.C.S. 8) et applicable aussi au Québec (*R. c. Cotnoir*, [2000] R.J.Q. 2488 (C.A.)), que l'occupant d'une maison est réputé consentir l'autorisation à tout membre du public de s'approcher de sa porte et d'y frapper dans un but licite, pourquoi l'appelante ne s'est-elle pas contentée de mettre à la disposition de ses citoyens qui le désirent une affichette ou un écriteau facile à installer où il serait indiqué «pas de sollicitation commerciale, religieuse ou autre»? Cela aurait été un moyen efficace de protéger la vie privée de ceux qui le souhaitent, en retirant expressément l'invitation autrement implicite, et de permettre aux autres de décider par eux-mêmes s'ils désirent discuter morale ou religion avec les intimés lorsqu'ils frapperont à leur porte. Par contre, l'adoption d'un règlement qui s'applique à tous et interdit toute visite la fin de semaine va trop loin car il prive les citoyens qui désirent être interpellés à leur domicile par des personnes qui distribuent des tracts religieux de leur droit fondamental de discussion et d'expression¹⁰. Dans une société libre et démocratique, il n'appartient pas au conseil municipal de jouer à *Big Brother*¹¹ en décidant qui le citoyen peut recevoir chez lui le soir et la fin de semaine! Enlever au citoyen la possibilité de participer au marché des idées le soir et les fins de semaine équivaut à nier sa capacité d'autodétermination, principe sur lequel repose pourtant la légitimité des structures démocratiques, dont le conseil de l'appelante.

[53] En conclusion, le premier juge avait raison de conclure que les dispositions attaquées étaient inopérantes à l'égard des intimés et d'ordonner à l'appelante d'agir en conséquence. Cela vaut aussi pour toute autre personne qui pourrait se livrer, notamment, à de la sollicitation religieuse, politique, syndicale ou autre. En somme, la seule application possible du par. 37(2) du règlement pourrait être la sollicitation pour des fins commerciales autres que la vente.

IV. L'appel incident :

[54] Le comportement de l'appelante, notamment par l'adoption et la mise en œuvre du règlement attaqué, peut se caractériser comme une atteinte à la liberté religieuse des intimés. Cette atteinte est illégale pour les motifs indiqués précédemment. La preuve ne permet cependant pas de conclure que le conseil a adopté le règlement 817-12 de mauvaise foi avec l'intention de discriminer les Témoins de Jéhovah. Elle résulte plutôt d'une décision improvisée et d'une perception erronée des pouvoirs municipaux. Par conséquent, la demande de déclarer que le conseil agissait de mauvaise foi et avec l'intention de discriminer doit être rejetée, à supposer que ce genre de déclaration soit possible en vertu de l'art. 453 C.p.c. (en effet quelle difficulté réelle réglerait-elle?).

¹⁰ Si notre arrêt dans *Ryan c. Auclair*, [1989] R.R.A. 291 a dit le contraire sur ce point, il doit être écarté.

¹¹ Le despote virtuel qui dirige la société organisée dans le roman *1984* de George Orwell.

[55] Ceci dit, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre de ce règlement a été pour certains des intimés¹² source de tracas et d'inconvénients pour lesquels ils réclament des dommages moraux de 1 000 \$. Ils ont parlé, notamment, des interpellations policières à la vue de tous, des interruptions des visites, des menaces d'arrestation, de la réception de constats d'infraction. Ces gestes peuvent être facilement source de tracas, d'angoisse et autres inconvénients indemnifiables comme dommages moraux (*Chaput c. Romain*, [1955] R.C.S. 834). Avec égards, le premier juge a alors commis une erreur manifeste et dominante à l'égard de ces intimés lorsqu'il déclare qu'ils n'avaient pas fait la preuve de préjudices moraux.

[56] En conséquence, les intimés ont choisi de réclamer des dommages de M. Gingras, mais non de l'appelante. Ils font valoir qu'étant le maire, il est le chef de la ville et qu'on doit lui imputer la responsabilité pour tout préjudice subi par les intimés. De plus, afin de le dissuader de recommencer et inciter les autres maires à la prudence, ils demandent des dommages punitifs de 2 500 \$.

[57] Pour obtenir la condamnation du maire, par opposition à celle de l'appelante, ces intimés devaient établir une faute de celui-ci et un lien de causalité entre celle-ci et les dommages subis. Or, la faute alléguée du maire est d'avoir permis l'adoption du règlement contesté en 1996 et d'avoir refusé par la suite de convenir d'un accommodement pour les Témoins, alors que les dommages décrits plus haut sont le résultat de gestes posés par les policiers de l'appelante en 1997, plus particulièrement en novembre. À mon avis, il n'y a pas un lien suffisant entre ces deux éléments pour retenir la responsabilité du maire, à supposer que le comportement des policiers puisse constituer une cause d'action, ce que les arrêts *Guimond c. Québec (Procureur général)*, [1996] 3 R.C.S. 347 et *Mackin c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405 excluent en l'absence d'un comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir. Or, dans leur déclaration assermentée, plusieurs intimés ont reconnu que les policiers s'étaient comportés avec gentillesse et politesse. Le simple fait de distribuer des constats en vertu d'un règlement, réputé valide tant qu'un tribunal ne s'est pas prononcé, ou de menacer de le faire à défaut de se conformer audit règlement ne peut constituer une cause d'action contre les policiers puisqu'ils agissaient alors dans les limites du pouvoir conféré par la loi. En résumé, je ne vois pas de cause d'action contre les policiers et, par conséquent, encore moins contre le maire pour les événements de novembre 1997, tout en reconnaissant qu'ils ont pu être traumatiques pour certains des intimés.

[58] En ce qui a trait aux dommages exemplaires, ils ne peuvent être accordés en vertu du 2^e paragraphe de l'art. 49 de la *Charte québécoise* qu'en sus des dommages compensatoires (*Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc*, [1996] 2 R.C.S. 345). Or, aucun tel dommage en vertu des règles

¹² Les déclarations assermentées de certains intimés révèlent qu'ils ne font que rapporter des incidents arrivés à d'autres ou encore qu'ils ont été traités avec gentillesse et politesse et n'ont reçu ni menace ni contravention.

normales de la responsabilité civile applicable au Québec n'est accordé. De plus, les éléments requis pour leur attribution n'ont pas été démontrés; certes l'atteinte était illicite, mais la preuve n'établit pas que le maire ou l'appelante désirait ainsi porter intentionnellement atteinte à la liberté religieuse des intimés (*Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211). Finalement, les éléments nécessaires pour leur quantification en vertu de l'art. 1621 C.c.Q. n'ont pas été établis.

[59] Quant à la possibilité de dommages compensatoires en vertu du par. 24(1) de la *Charte*, outre le fait que, règle générale, une action en dommages-intérêts en vertu de cette disposition ne peut être jointe à une action en déclaration d'invalidité en vertu de l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (*Schacter et Mackin*, précités), j'ai indiqué précédemment que les dommages réclamés sont reliés à des gestes des policiers et non du maire.

LE DISPOSITIF

[60] Pour ces motifs, je propose de rejeter l'appel et l'appel incident, avec dépens selon la règle habituelle (art. 477 C.p.c.), limités cependant dans le cas de l'appel incident à des dépens en faveur de la ville.

PIERRE J. DALPHOND J.C.A.