



LAVERY, DE BILLY
AVOCATS

Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4
Tél. : (514) 871-1522
Fax : (514) 871-8977

Bureau 500
925, chemin St-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1
Tél. : 1-800-463-4002
Tél. : (418) 688-5000
Fax : (418) 688-3458

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7T 2R5
Tél. : (514) 978-8100
Fax : (514) 978-8111

45, rue O'Connor
20^e étage
World Exchange Plaza
Ottawa (Ontario)
K1P 1A4
Tél. : (613) 594-4936
Fax : (613) 594-8783

Site Internet : <http://www.laverydebilly.com>

Cabinet associé :
Blake, Cassels & Graydon
Toronto, Ottawa, Calgary
Vancouver, Londres (Angleterre)

L'AFFAIRE VILLE DE LONGUEUIL ET LE LIEU DE RÉSIDENCE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX : LA COUR SUPRÊME SE PRONONCE¹

À l'instar de la Ville de Longueuil, plusieurs municipalités ont adopté des résolutions imposant aux employés municipaux permanents, comme condition du maintien de leur emploi, l'obligation de résider sur leur territoire.

Or, depuis l'instauration des chartes des droits et libertés et depuis l'émergence d'une protection accrue de la vie privée des particuliers dans notre société, s'est posée la question de la validité constitutionnelle d'une telle obligation de résidence. Ainsi, nos tribunaux ont eu à décider si cette obligation contrevenait au droit à la vie privée protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après la « Charte québécoise ») ou encore au droit à la liberté protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la « Charte canadienne »).

Le 31 octobre dernier, la Cour suprême du Canada rendait un jugement attendu portant sur la légalité de cette obligation de résidence.

LES FAITS

Le 7 juin 1985, la Ville de Longueuil (ci-après « la Ville ») engage madame Michèle Godbout à titre d'employée auxiliaire. Au mois de février 1986, alors que madame Godbout occupe le poste de préposée aux télécommunications pour le service de police et qu'elle est admissible au statut d'employée permanente, la Ville exige qu'elle signe une « déclaration de lieu de résidence habituelle ». En vertu de cette déclaration, madame Godbout s'engage non seulement à établir sa résidence habituelle sur le territoire

Sommaire

Les faits	1
Le jugement de la Cour supérieure	2
Le jugement de la Cour d'appel du Québec	2
Le jugement de la Cour suprême du Canada	2
Conclusion de la Cour suprême	5

¹ *Ville de Longueuil c. Michèle Godbout*, Cour suprême du Canada, N° 24990, le 31 octobre 1997.

de la Ville mais également à y maintenir sa résidence pendant toute la durée de son emploi et ce, sous peine de congédiement sans autre avis.

Un an plus tard, après avoir informé la Ville de ses intentions, madame Godbout fait l'acquisition d'une maison et déménage dans une municipalité voisine. Devant le refus de madame Godbout de revenir habiter sur le territoire de la Ville, il a été décidé de mettre un terme à son emploi. La Ville ne conteste pas que l'unique motif du congédiement de l'employée est le non-respect par cette dernière de son obligation de résidence.

Madame Godbout a déposé devant la Cour supérieure du Québec une action visant à faire déclarer nulle la résolution du conseil municipal relative à l'obligation de résidence.

LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE

Le jugement de la Cour supérieure a été rendu par l'honorable juge Turmel. Ce dernier a d'abord jugé que la Charte canadienne ne s'appliquait pas dans le présent cas puisqu'elle ne régissait pas les municipalités lorsque ces dernières accomplissent des actes à caractère privé. Or, en imposant une obligation de résidence, la Ville agissait en qualité d'employeur et non pas à titre « gouvernemental ». Le juge Turmel a également décidé que, même si la Charte québécoise s'appliquait dans ce dossier puisqu'il était question de rapports de droit privé, l'obligation de résidence ne contrevenait pas aux dispositions de la Charte québécoise. En conséquence, la Cour supérieure a rejeté l'action de l'employée Godbout.

LE JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

En appel, l'essentiel du jugement a été rédigé par l'honorable juge Baudouin. Tout comme le juge de première instance, le juge Baudouin a conclu, d'une part, que la Charte canadienne n'avait probablement aucune application dans le présent dossier mais que, de toute façon, il n'était pas nécessaire de se prononcer sur ce point puisque la Charte ne protège pas formellement le « droit au travail ». D'autre part, le juge Baudouin a décidé que l'obligation de résidence ne contrevenait à aucune disposition spécifique de la Charte québécoise, mais qu'elle était tout de même illégale puisque contraire à l'« ordre public judiciaire ». En effet, le juge énonce la règle générale suivant laquelle les citoyens ont, en l'absence de considérations urgentes et prédominantes, le droit de vivre où bon leur semble. Le juge en conclut que l'obligation de résidence ne pouvait être justifiée de façon suffisamment plausible par la Ville. L'appel a été accueilli et la Ville condamnée à payer des dommages-intérêts à l'employée et à réintégrer cette dernière dans son emploi.

LE JUGEMENT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA

• L'application de la Charte canadienne aux municipalités

L'essentiel des motifs du jugement de la Cour suprême a été rédigé par l'honorable juge La Forest qui s'est d'abord penché sur l'applicabilité de la Charte canadienne dans le présent cas. Après une analyse poussée de la question, il conclut que les municipalités sont assujetties à la Charte canadienne en tant qu'entités gouvernementales et ce, pour toutes leurs activités et non pas seulement quant aux activités de nature « gouvernementale ». Compte tenu de ce qui précède, l'obligation de

résidence imposée par la Ville devait respecter les dispositions de la Charte canadienne.

Sur cette question de l'applicabilité de la Charte canadienne, il est important de noter que seuls deux autres juges ont repris la position du juge La Forest. En effet, les six derniers juges de la Cour suprême sont plutôt d'avis qu'il est inutile et peut-être même imprudent de se prononcer sur cette question.

- **L'obligation de résidence et le droit à la liberté**

L'article 7 de la Charte canadienne prévoit que « *chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; (...)* »

Or, pour le juge La Forest, le droit à la liberté protégé par la Charte comprend le droit de choisir un lieu pour établir sa demeure. Pour en arriver à cette conclusion, le juge explique que : « (...) *la liberté ne signifie pas simplement l'absence de toute contrainte physique (...)* Dans une société libre et démocratique, l'individu doit avoir suffisamment d'autonomie personnelle pour vivre sa propre vie et prendre des décisions qui sont d'importance fondamentale pour sa personne. » Ainsi, explique le juge, le choix d'un lieu pour établir sa demeure est une décision essentiellement privée qui tient de la nature même de l'autonomie personnelle. En conséquence, l'État ne devrait pas être autorisé à s'immiscer dans ce processus décisionnel privé, à moins que des motifs impérieux ne justifient son intervention. Compte tenu de ce qui précède, l'obligation de résidence imposée par la Ville porte atteinte au droit à la liberté de l'employée.

Rappelons que seulement trois des neuf juges de la Cour suprême ont soutenu que la Charte canadienne s'appliquait à la Ville, les autres juges ne s'étant pas prononcés sur la question.

- **L'obligation de résidence et le droit à la vie privée**

La Charte québécoise prévoit à son article 5 que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée* ».

Le juge La Forest explique que cette disposition protège notamment « *le droit de prendre des décisions fondamentalement personnelles sans influence externe indue* ». Suivant le même raisonnement que celui tenu lors de l'analyse de la portée du droit à la liberté protégé par la Charte canadienne, le juge décide que la décision concernant le lieu de résidence, parce que de nature fondamentalement privée, est visée par le droit à la vie privée. Bref, selon le juge La Forest, en adoptant une obligation de résidence, la Ville s'est ingérée dans la sphère d'autonomie personnelle de l'employée et a porté atteinte à sa vie privée.

Il faut souligner que tous les juges de la Cour suprême étaient d'accord sur cette question.

- **La renonciation à la protection constitutionnelle**

Devant la Cour suprême, la Ville prétendait que l'employée avait de toute façon renoncé à ses droits constitutionnels en acceptant de signer la déclaration de résidence. Sur ce point, le tribunal décide que l'employée n'a pas renoncé librement à son droit de choisir le lieu où elle veut vivre puisqu'elle n'a pas eu la possibilité de négocier la clause obligatoire de résidence avant de signer la déclaration.

Les objectifs poursuivis par la Ville en matière d'obligation de résidence sont-ils suffisamment importants pour justifier l'atteinte à un droit fondamental?

Sans énoncer en détail les différentes dispositions législatives applicables, retenons de façon générale que tant la

Charte canadienne que la Charte québécoise permettent l'atteinte à un droit protégé si l'on démontre que cette atteinte est justifiée par la poursuite d'un objectif que l'on qualifiera, selon le cas, d'impérieux, de légitime, de prépondérant ou encore d'intérêt public. Le tribunal devait se demander si en adoptant une obligation de résidence, la Ville visait des objectifs suffisamment importants pour justifier une atteinte aux droits fondamentaux de l'employée.

Dans cette analyse, le juge La Forest se limite essentiellement à l'examen du cas précis qui lui est soumis. Toutefois, il est intéressant de mentionner les motifs additionnels rédigés par l'honorable juge Major et auxquels souscrivent le juge en chef Lamer et le juge Sopinka; ces motifs contiennent en effet des considérations d'ordre général qui **permettront**, dans certaines circonstances, **de justifier l'obligation** de résidence.

i) L'amélioration du rendement des employés et, par conséquent, de la qualité des services qu'ils fournissent aux résidents

En premier lieu, la Ville estime que les employés tenus de résider sur son territoire sont mieux renseignés sur les problèmes et les besoins de la collectivité, sont davantage en mesure de la servir comme employés, sont plus motivés dans leur travail, acquièrent plus facilement un sentiment d'appartenance, sont plus loyaux et contribuent ainsi à renforcer la confiance des résidents dans l'administration municipale.

À cet égard, le juge La Forest est d'accord pour dire qu'il s'agit d'un objectif louable. Toutefois, le juge est d'avis que cet objectif ne justifie pas que la Ville impose une obligation de résidence, puisque cette obligation constitue une intrusion importante dans la vie privée de ses employés et qu'il n'est pas prouvé que les employés vivant hors de la municipalité ne

manifestent pas à l'égard de leur employeur et des citoyens qu'ils servent, une loyauté aussi solide que les employés habitant la Ville.

Sur ce point, les remarques du juge Major sont intéressantes. En effet, selon lui, il peut y avoir des situations où l'objectif énoncé précédemment sera suffisant pour justifier une obligation de résidence : tout dépendra de l'examen des circonstances et de la preuve présentée dans chacun des cas. Sur cette question, le juge suggère d'examiner particulièrement les fonctions qu'occupe l'employé en cause. Le juge avance même qu'à première vue, il semble raisonnable d'obliger les personnes qui prennent des décisions stratégiques touchant une collectivité, tels le maire et les conseillers municipaux, à faire partie de cette localité. Le juge ajoute également que la taille et les autres caractéristiques de la municipalité en cause sont d'autres facteurs à prendre en considération; ainsi, plus la collectivité est petite, plus cet objectif sera important.

ii) La stimulation de l'économie et du commerce local

En second lieu, la Ville soutient que l'obligation de résidence comporte pour elle des avantages économiques considérables, notamment sur le plan de l'assiette fiscale et de la stimulation de l'économie locale. Sur ce point, le juge La Forest est d'avis qu'il ne peut s'agir d'un objectif suffisamment impérieux pour l'emporter sur le droit de l'employée de choisir le lieu de sa demeure.

Encore ici, il est intéressant de constater, à la lecture des motifs rédigés par le juge Major, qu'il peut y avoir des situations où l'on sera justifié de porter atteinte à la vie privée des employés en leur imposant une obligation de résidence; il s'agira d'examiner les circonstances et la preuve présentée dans chacun des cas.

iii) La garantie de disponibilité des employés fournissant des services essentiels

Finalement, la Ville invoque l'importance de s'assurer de la disponibilité constante et immédiate de ses employés qui fournissent des services essentiels. Ainsi, cet objectif justifierait à lui seul l'obligation de résidence imposée aux employés municipaux.

Relativement à cet objectif, le juge Major et le juge La Forest sont sensiblement du même avis. Le juge La Forest explique que, dans certaines circonstances, une municipalité pourrait bien être justifiée d'imposer une obligation de résidence aux employés occupant certains postes essentiels. À cet égard, le juge donne comme exemple le cas des employés devant répondre à des urgences tels que les policiers, les pompiers ou les ambulanciers et le cas des conseillers municipaux qui, par la nature de leurs fonctions, se doivent d'être très proches des citoyens qu'ils représentent. Il s'agira, encore une fois, d'examiner les circonstances propres à chaque cas.

Cependant, dans le présent dossier, le tribunal est d'avis que l'obligation de résidence ne peut être justifiée puisqu'elle vise systématiquement tous les employés permanents et pas seulement ceux dont la présence est justifiée par la nature de leurs fonctions. Quoi qu'il en soit, le tribunal rappelle que le poste de préposée aux télécommunications ne justifie pas que l'employée qui l'occupe soit astreinte à une obligation de résidence.

CONCLUSION DE LA COUR SUPRÊME

En résumé, la Cour suprême du Canada en arrive à la conclusion que les objectifs visés par la Ville lors de l'adoption de la «déclaration de résidence habituelle» ne justifient pas l'atteinte aux droits

fondamentaux de l'employée; elle a donc rejeté le pourvoi et jugé que l'obligation de résidence était invalide sur le plan constitutionnel.

CONCLUSION

• Obligation de résidence : la fin du débat ?

L'obligation de résidence porte atteinte au droit à la vie privée de l'employé et, selon trois juges de la Cour suprême, au droit à sa liberté. Dans ce cadre, le jugement de la Cour suprême a-t-il pour effet d'interdire à toutes les municipalités québécoises d'imposer une obligation de résidence aux employés municipaux ? À notre avis, cette question doit recevoir une réponse négative. En effet, il faut retenir de ce jugement, et principalement des motifs rédigés par le juge Major, que l'obligation de résidence pourra, dans des circonstances limitées, se justifier sur le plan constitutionnel.

Pour définir les circonstances justifiant l'obligation de résidence, il faudra procéder à l'examen de différents facteurs, tels que la nature des fonctions de l'employé en cause, la possibilité pour l'employé de participer aux décisions stratégiques de la municipalité, le niveau de loyauté que la municipalité est raisonnablement en mesure d'exiger de cet employé ou encore la taille et les autres caractéristiques de la municipalité en cause. De plus, la municipalité devra offrir une preuve convaincante du bien-fondé des objectifs économiques qu'elle poursuit en imposant une obligation de résidence à certains employés municipaux. En définitive, bien que la Cour suprême n'ait pas complètement exclu la possibilité d'imposer l'obligation de résidence, nous constatons que le test exigé laisse peu de marge de manoeuvre aux municipalités.

*Jacques Audette
Dominique L. L'Heureux*

LE GROUPE DU DROIT DU TRAVAIL

Montréal

Jacques Audette
Pierre L. Baribeau
Jean Beauregard
Dominique Benoît
Serge Benoît
Yann Bernard
Denis Charest
Pierre Daviault
Michel Desrosiers
Jocelyne Forget
Philippe Frère
Alain Gascon
Michel Gélinas
Jean-François Hotte
Monique Lagacé
Guy Lemay
Carl Lessard
Dominique L. L'Heureux
Danièle MacKinnon
Catherine Maheu
Jacques A. Nadeau
Gilles Paquette
René Paquette
Marie-Claude Perreault
Jean Pomminville
Érik Sabbatini
Charles-André Sauvé

Québec

Pierre Beaudoin
Danielle Côté
Christian R. Drolet
Pierre-C. Gagnon
François Houde
Bernard Jacob
Claude Larose
Véronique Morin
Nancy Paquet
Claudia-P. Prémont

LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Droit de reproduction réservé.
Le Bulletin fournit des commentaires généraux destinés
à notre clientèle sur les développements récents du droit.
Les textes ne constituent pas un avis juridique.
Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi
des informations qui y sont contenues.