

**L'EXIGENCE DE RÉSIDENCE COMME CONDITION D'ACCÈS
À UN EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE MUNICIPALE
COMPATIBILITÉ AVEC LA *CHARTRE DES DROITS
ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE***

Décembre 1994

Note

Ce document a été publié par la Commission des droits de la personne. Le 29 novembre 1995, cette commission a été fusionnée avec la Commission de protection des droits de la jeunesse. Le nom du nouvel organisme est **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**.

**Document adopté à la 388^e séance de la Commission
tenue le 21 décembre 1994, par sa résolution COM-388-6.1.1**

M^e André Labonté
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Michel Coutu, conseiller juridique
Direction de la recherche

L'opinion de la Commission des droits de la personne est sollicitée, au regard des politiques d'embauche des municipalités, qui exigent la résidence sur le territoire municipal comme condition d'emploi. On demande si une telle politique peut être considérée compatible avec la *Charte des droits et libertés de la personne*¹.

Il importe de rappeler qu'en 1979, la Commission des droits de la personne prenait position sur cette question, dans un avis intitulé *La sélection des employés travaillant pour un gouvernement municipal*².

Pour la Commission, sur la base essentiellement d'une analyse des décisions arrêtées à l'époque par les tribunaux américains³, les règlements obligeant les employés municipaux à résider sur le territoire de la municipalité ne portaient atteinte ni à la liberté, ni au principe de non-discrimination.

Compte tenu de l'évolution du droit canadien et québécois depuis cette date, surtout par suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁴, il paraît indiqué de reconsidérer l'ensemble de cette question. Certes, une décision de la Cour supérieure, portant sur la légalité des politiques municipales relatives à la résidence obligatoire dans la ville de l'employeur, fait présentement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Québec⁵; il n'en reste pas moins que dans l'intervalle, il demeure loisible à la Commission d'exprimer sa position sur ce sujet.⁶ Sous l'angle de la *Charte québécoise*, deux dispositions semblent a priori pertinentes, soit l'article 1, garantissant le droit à la liberté, et l'article 5, assurant le droit à la vie privée :

¹ L.R.Q., c.C-12.

² COM-89-9.2.5, le 18 octobre 1979.

³ Cf. *Id.*, p. 4n (jurisprudence citée).

⁴ 1982, c. 11 (R.U.) dans L.R.C. (1985), App. II, no 44.

⁵ *Godbout c. Ville de Longueuil*, [1989] R.J.Q. 1511 (C.S.) cf. *infra*.

⁶ Ceci d'autant que dans la décision *Godbout*, une allégation de discrimination présumée fondée sur l'état civil jouait un rôle primordial, alors que la présente étude examine l'obligation de résidence, uniquement sous l'angle du droit à la liberté de la personne, dans la Charte québécoise en particulier.

"1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

Il possède également la personnalité juridique".

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

Nous nous en tiendrons uniquement ici à un examen de la question sous l'angle du droit à la liberté. Si l'on tente de cerner la portée de ce droit, tel que garanti par la Charte québécoise, il importe de prendre en considération la jurisprudence beaucoup plus détaillée, qui a trait à la disposition similaire de la Charte canadienne (article 7) :

"7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale".⁷

Soulignons dès maintenant que l'article 7 de la Charte canadienne, quoique le veuille une certaine jurisprudence, ne revêt pas une portée **identique** à celle de l'article 1 de la Charte québécoise. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point. Il n'en reste pas moins que les décisions relatives au droit à la liberté de la personne, au regard de la Charte canadienne, présentent un intérêt manifeste du point de vue de la question sous étude.

I- LA PORTÉE DU DROIT À LA LIBERTÉ DANS LA CHARTE CANADIENNE

Suivant la juge Wilson, le droit à la liberté peut être circonscrit de la manière suivante:

«La Charte et le droit à la liberté individuelle qu'elle garantit sont inextricablement liés à la notion de dignité humaine [...]. Ainsi, un aspect de la dignité humaine sur lequel la Charte est fondée est le droit de prendre des décisions personnelles fondamentales sans

⁷

Cette disposition de la Charte canadienne présente également des similitudes avec l'article 24 de la Charte québécoise : «Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite». Nous reviendrons sur ce point, qui n'est pas sans intérêt du point de vue de l'interprétation de l'article premier de la Charte québécoise, ultérieurement.

*intervention de l'État. Ce droit constitue une composante cruciale du droit à la liberté. La liberté, comme nous l'avons dit dans l'arrêt **Singh**, est un terme susceptible d'une acception fort large. À mon avis, ce droit, bien interprété, confère à l'individu une marge d'autonomie dans la prise de décisions d'importance fondamentale pour sa personne. [...] La liberté dans une société libre et démocratique n'oblige pas l'État à approuver les décisions personnelles de ses citoyens; elle oblige cependant à les respecter [...].*

Je conclus donc que le droit à la liberté énoncé à l'article 7 garantit à chaque individu une marge d'autonomie personnelle sur ses décisions importantes touchant intimement à sa vie privée»⁸.

Ainsi présentée, la garantie du droit à la liberté dans la Charte canadienne pourrait s'adjoindre un très large domaine d'application. Tel n'est pas le cas, cependant, si l'on tient compte des réserves suivantes. D'une part, les droits (à la vie, à la sécurité, à la liberté) conférés par l'article 7 de la Charte canadienne peuvent être restreints par l'État, s'il y a respect des "principes de justice fondamentale". Ceux-ci renvoient aux préceptes fondamentaux du processus judiciaire, et du système juridique en général⁹. Ces préceptes ne se réduisent pas, il est vrai, à la simple notion de «justice naturelle», et revêtent une signification tant substantive que procédurale¹⁰. Il n'en demeure pas moins que l'État, s'il respecte les principes fondamentaux du système juridique canadien, ne peut être considéré, quelle que soit la mesure en cause, comme portant atteinte au droit à la liberté.¹¹ À *fortiori*, un examen de la justification de la mesure étatique ne saurait être conduit au titre de l'article premier de la Charte canadienne.

D'autre part, il est reconnu par la jurisprudence que le domaine d'application de l'article 7 ne s'étend pas aux droits de propriété et aux droits socio-économiques. Le juge Dickson souligne à cet effet:

⁸ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1.R.C.S. 30, 164 et s. L'on remarquera que dans l'arrêt *R. c. Higgins* [1988] 2 R.C.S. 387, 412-412, le juge Laforest se dit également enclin à établir un lien entre l'article 7 et la protection du droit à la vie privée.

⁹ *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C-B*, [1985] 2 R.C.S. 486, 512. *R. c. Higgin*, précité, 402 et s.

¹⁰ *R. c. Morgentaler*, précité.

¹¹ *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*. [1991] 2 R.C.S. 869, 881.

«Ce qui frappe immédiatement dans cet article c'est l'inclusion de l'expression "la sécurité de sa personne" par opposition à "propriété". Cela contraste avec la formulation classique libérale qui, par exemple, a été adoptée dans les Cinquième et Quatorzième amendements de la Constitution américaine, qui prévoient que nul ne sera privé "de la vie, de la liberté et de sa propriété sans l'application régulière de la loi". À notre avis, l'exclusion intentionnelle de la propriété de l'art. 7 [a pour effet que]...les droits économiques, généralement désignés par le terme "propriété", ne relèvent pas de la garantie de l'art. 7.»¹²

Le juge Dickson d'ajouter toutefois :

«Cela ne signifie pas cependant qu'aucun droit comportant un élément économique ne peut être visé par l'expression "sécurité de sa personne.»¹³

Il n'est certes pas aisé de tracer une ligne de démarcation, en l'occurrence en ce qui a trait au droit à la liberté, entre un droit à portée purement économique, et un droit comportant un élément économique, pouvant être garanti au titre de l'article 7.

À titre d'illustration, nous pouvons comparer les décisions *Re Wilson et al. and Medical Services Commission of British Columbia*¹⁴ et *Jaeger c. Québec (Procureur-général)*¹⁵. Il s'agissait dans les deux cas de l'obligation faite à une catégorie de médecins de s'établir dans une région déterminée.

Dans la décision *Wilson*, la Cour d'appel délimite de la manière suivante la portée de l'article 7 de la

¹² *Irwin Toy Ltd c. Québec* (Procureur général) [1989] 1 R.C.S. 927, 1003-1004.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ 53 D.L.R. (4th) 171 (C.A., C-B.), permission d'appel refusée, [1988] 1 R.C.S. 441.

¹⁵ [1990] R.J.Q. 1687 (C.S.) [Décision portée en appel, C.A.M. 500-09-000719-906].

Charte canadienne :

"Liberty within the meaning of s. 7 is not confined to mere freedom from bodily restraint. It does not, however, extend to protect property or pure economic rights. It may embrace individual freedom of movement, including the right to choose one's occupation and where to pursue it, subject to the right of the state to impose, in accordance with the principle of fundamental justice, legitimate and reasonable restrictions on the activities of individuals".¹⁶

En l'occurrence, la Cour d'appel estime que le choix du lieu d'exercice de la profession médicale, met en jeu la dignité de la personne et l'estime de soi.¹⁷

En conséquence, pour la Cour :

"The issue then is not payment or no payment for medical services. Denial of the right to participate under the plan is not the denial of a purely economic right, but in reality is a denial of the rights of the appellants to practice their chosen profession within British Columbia".¹⁸

Par contre, dans l'arrêt *Jaeger*¹⁹, la Cour supérieure interprète d'une manière beaucoup plus restrictive les droits garantis par l'article 7, lorsqu'un élément économique entre en jeu. La Cour paraît dans un premier temps faire une distinction avec la décision *Wilson* : elle souligne qu'en Colombie-Britannique les médecins assignés en région perdaient leur droit de pratique s'ils ne se conformaient pas à la décision de l'autorité administrative, alors qu'au Québec, les médecins formés à l'étranger peuvent

¹⁶ Décision précitée, p. 186-187.

¹⁷ L'on notera toutefois que dans l'arrêt *Béliveau c. Comité de discipline du Barreau* [1992] R.J.Q. 1822 (C.A.), requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 1992-01-21, la Cour d'appel du Québec estime que «le droit d'exercice d'une profession ou le droit d'occuper un emploi ne tombe pas dans les droits protégés par l'article 7» (juge Jean-Louis Baudouin, p. 1826).

¹⁸ Décision précitée, p. 187.

¹⁹ Décision précitée, note 11.

refuser de pratiquer en région, à condition de payer une pénalité de 200 000 \$. Dans cette perspective, pour la Cour, «*le risque de faire moins d'argent relève des droits économiques et du droit de propriété*»²⁰.

Il paraît évident, toutefois, que le juge Lévesque prend en fait une position contraire à celle défendue par la Cour d'appel de Colombie-Britannique, en refusant de déceler, dans l'obligation faite aux médecins de pratiquer dans une région déterminée, une atteinte au droit à la liberté dans laquelle l'élément économique ne joue qu'un rôle secondaire²¹.

Étant donné que la Cour suprême n'a pas, à ce jour, fourni de balises claires pour distinguer, au regard de l'article 7 de la Charte canadienne, entre les droits purement économiques, exclus du domaine d'application de cette disposition, et les droits comportant un élément économique, susceptibles en définitive d'être protégés, il est difficile de se prononcer sur la portée exacte des garanties constitutionnelles en la matière. Cependant, dans le cas qui nous préoccupe, celui des exigences liées à la résidence comme condition d'accès à la fonction publique municipale, le raisonnement adopté par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la décision *Re Wilson*, nous paraît pouvoir aisément être transposé à ce genre de situation. Dans les deux cas, il s'agit en effet de restrictions à la liberté d'établissement, imposées en tant que conditions d'exercice d'une profession ou d'accès à un emploi. Même si un élément économique entre ici en jeu, il y a restriction évidente du droit de mobilité, lequel demeure une composante essentielle du droit à la liberté, et bénéficie d'une protection générale qui ne se limite pas à la garantie énoncée à l'article 6 de la Charte canadienne (garantie relative à la mobilité interprovinciale). Pour reprendre les termes de la Cour d'appel :

"...mobility is a fundamental right, and the right to "liberty" bears directly on the right to free movement.(...)"

²⁰ *Ib.*, p. 1693.

²¹ Cf. *id.*, p. 1692 : «*S'il n'existe pas un droit ou une liberté fondamentale d'exercer une profession comme la médecine, le droit de l'exercer sans contrainte de temps, de lieux et de revenu est à fortiori encore moins protégé par l'article 7 de la Charte canadienne.*»

Section 6 may or may not be restricted to guaranteeing the right of free movement from province to province. Whatever the answer to that question may be, does not detract from the constitutional and fundamental importance of mobility as it affects the life, liberty and security of the person: liberty's must touch the right of free movement".²²

Dans cette perspective, le fait pour une municipalité d'exiger, comme condition d'embauche, l'établissement de la résidence sur le territoire municipal, restreint la liberté d'établissement et le droit à la mobilité, portant ainsi atteinte au droit à la liberté tel que garanti par l'article 7 de la Charte canadienne, et ce, nonobstant la présence d'un intérêt économique substantiel lié à l'emploi .

Dans l'état d'incertitude de la jurisprudence actuelle, nous ne pouvons évidemment mettre de l'avant, de manière catégorique, une telle interprétation. Comme nous le verrons, toutefois, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec se prête à une interprétation qui soit davantage univoque.

II- LA PORTÉE DU DROIT À LA LIBERTÉ DANS LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Écartons d'emblée les interprétations qui postulent, sans aucun examen rigoureux des textes, une **identité** de la notion de droit à la liberté dans la Charte canadienne (art. 7) et dans la Charte québécoise (article premier).²³ Comme le souligne avec force arguments le professeur André Morel dans son récent article sur «L'originalité de la Charte québécoise en péril»²⁴, il importe de ne pas laisser l'interprétation de la Charte québécoise perdre tout fondement autonome, pour devenir tout simplement, par "effet d'assimilation", le pur reflet de décisions visant la Charte canadienne. Pour le professeur Morel :

²² Arrêt *Wilson*, précité, p. 194-195.

²³ Voir par exemple la décision *Jaeger*, précitée, p. 1693.

²⁴ André MOREL. "L'originalité de la Charte québécoise en péril", dans *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Yvon Blais, 1993, p. 65-89.

«Respecter l'originalité de la Charte [québécoise], c'est d'abord accepter de mener une démarche intellectuelle qui prenne appui sur le texte souverain de la Charte; une démarche qui, dans un effort indépendant d'analyse et d'interprétation, vise à lui faire réaliser pleinement son objet. C'est aussi accepter de ne pas lire la Charte à travers une jurisprudence qui, si autorisée soit-elle, n'est pas nécessairement pertinente et qui risque souvent de nous engager sur des voies qui, acceptables ailleurs, ne sont pas celles auxquelles son économie générale et ses dispositions devraient nous conduire.»²⁵

Pour interpréter les dispositions de la Charte québécoise en tenant compte de son économie générale, il est nécessaire de bien marquer les différences qui existent entre celle-ci et la Charte canadienne. L'une des différences essentielles tient à l'ampleur des droits et libertés garantis, laquelle témoigne de l'influence du droit international sur les rédacteurs de la Charte québécoise, et fait de celle-ci, comme l'a écrit le professeur Morel, «un document unique dans l'histoire législative canadienne».²⁶ À côté des droits et libertés classiques, sont en effet proclamés solennellement les droits économiques et sociaux (articles 39 à 48), les "droits-créances" donc, en outre des «droits-libertés». La Charte canadienne, pour sa part, ne s'intéresse aucunement aux droits économiques et sociaux²⁷, ce qui explique en partie la portée restreinte donnée, nous l'avons vu, à l'article 7 de la Charte canadienne. La Charte québécoise exprime donc un choix, non seulement en faveur de l'État

²⁵ *Id.*, p. 89.

²⁶ *Id.*, «La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne», (1987) 1-23, p. 16 et s.

²⁷ Comme le souligne le juge McIntyre dans le *Renvoi relatif au Public Service Employee Relations Act*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 413.

de droit libéral au sens classique du terme, mais également en faveur de l'État social, lequel se préoccupe des droits économiques et sociaux²⁸.

Partant de cette perspective, nous pouvons mettre en relief les différences rédactionnelles et contextuelles, qui ne permettent pas d'attribuer une identité de sens à la notion de «droit à la liberté de la personne», dans la Charte québécoise et dans la Charte canadienne.

- a) Dans la Charte québécoise la garantie du droit à la liberté (article 1) est édictée dans le cadre du chapitre premier (art. 1 à 9.1), relatif aux «libertés et droits fondamentaux». Alors que l'article 7 de la Charte canadienne, lequel consacre, entre autres, le droit à la liberté, se rattache à la section intitulée «Garanties juridiques» (art. 7 à 14), qui vise essentiellement à protéger l'individu contre les interventions arbitraires des agents de l'État : par exemple, en matière de protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires, etc.²⁹

Il s'ensuit que l'interprétation favorisée par le juge Lamer, quant à la portée de l'article 7 de la Charte canadienne, interprétation restrictive centrée sur les garanties judiciaires³⁰, ne peut être

²⁸ v. Guy ROCHER, «Les fondements de la société libérale, les relations industrielles et les Chartes», dans *Les Chartes des droits et les relations industrielles*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1988, 1-18, p. 13:

«...si la Charte canadienne est un document de la société libérale, la Charte québécoise est celui de la société post-libérale, celle de l'État-providence qui demeure toujours marqué par ses origines et par ses sources libérales.»

²⁹ De ce point de vue, l'article 7 de la Charte canadienne présente davantage de similitudes avec l'article 24 de la Charte québécoise, lequel concerne uniquement le chapitre III, consacré aux droits judiciaires. L'on relèvera toutefois que cette dernière disposition a une portée encore plus restreinte que son équivalent (partiel) dans la Charte canadienne, puisqu'il fait appel, non aux "principes de justice fondamentale", mais uniquement aux "motifs prévus par la loi".

³⁰ *«Les intérêts protégés par l'art. 7 sont ceux qui relèvent traditionnellement et à proprement parler du pouvoir judiciaire. L'article 7, et plus spécifiquement les articles 8 à 14, protègent les individus contre l'État lorsqu'il recourt au pouvoir judiciaire pour restreindre la liberté physique d'une personne, par l'imposition d'une peine ou par la détention, lorsqu'il restreint d'autres libertés, en employant un mode de sanction et de peine qui relève traditionnellement du domaine judiciaire.» Renvoi relatif à l'art. 193 et à*

transposée au regard de l'article premier de la Charte québécoise, celui-ci n'étant aucunement inséré dans le cadre du chapitre III de la Charte, relatif aux «Droits judiciaires». De toute évidence, le fait de revêtir le droit à la liberté de la dignité d'une «liberté fondamentale», oblige à accorder à ce droit un plus large domaine d'application, que celui qui prévaut en ce qui a trait à la Charte canadienne.

- b) Le droit à la liberté de la personne, dans la Charte québécoise, est garanti dans toute son ampleur, et non dans la seule mesure où il y aurait atteinte, par l'État ou ses agents, aux «principes de justice fondamentale». Cette dernière exigence, tel que mentionné, limite grandement la portée de l'article 7 de la Charte, en permettant à l'État de restreindre le droit à la liberté, à condition de ne pas enfreindre les principes fondamentaux du système juridique canadien. Même si ces principes ont une portée substantive et non uniquement procédurale, ils demeurent en grande partie liés à la tradition, de *common law* en particulier, qui régit le droit public canadien³¹. Telle que formulée, la garantie édictée par l'article 7 de la Charte canadienne se révèle donc à priori peu propice à un élargissement de la notion de «droit à la liberté» telle que traditionnellement reçue par le droit canadien³². Au surplus, le renvoi aux «principes de

l'art. 195.1 (1) (c) du Code criminel (Man.), [1990] 1 R.C.S. 1123, p. 1173.

³¹ V. R. c. *Higgins*, précité :

«Bien que la Common law ne soit pas concluante pour déterminer si une pratique viole un principe de justice fondamentale, elle est certainement l'une des sources principales des préceptes fondamentaux de notre système juridique.» (j. Laforest, p. 406).

³² Cf. R. c. *Hebert* [1990] 2 R.C.S. 151, p. 162 (j. McLachlin) :

«Comment découvrir les "préceptes fondamentaux de notre système juridique dans un cas comme celui-ci? Il faut d'abord se rapporter aux règles juridiques qui régissent ce droit et que notre système juridique a adoptées...»

La juge McLachlin observe toutefois que :

«En même temps, il se peut que les règles actuelles du Common law ne soient pas concluantes. Il serait faux de croire que les droits fondamentaux garantis par la Charte sont figés à tout jamais par le droit tel qu'il existait en 1982.»

justice fondamentale» donne clairement une connotation "droits judiciaires" à l'article 7 de la Charte canadienne, en limitant la pertinence, pour l'essentiel, au domaine du droit criminel, du droit pénal et du droit disciplinaire. À l'inverse, la Charte québécoise ne faisant aucunement mention de cette réserve relative aux "principes de justice fondamentale", il n'y a pas de raisons pour en restreindre la sphère d'application à de semblables matières.

- c) Il importe par ailleurs de tenir compte de l'accent particulier mis par le législateur sur le droit à la liberté, puisque celui-ci est proclamé solennellement, dès l'article premier; comme l'a remarqué le juge Dugas, de la Cour supérieure :

«En proclamant le droit à la vie et à la liberté dès l'article premier de sa Charte des droits, le législateur québécois en a fait le principe général de la Charte des droits et libertés de la personne. L'article correspondant de la Charte canadienne ne vient qu'en septième lieu et il est moins évident que cet article énonce le principe de base de la Charte canadienne. Il vient, cependant en tête des articles de la Charte canadienne relatif aux garanties juridiques.»³³

Le droit à la liberté ayant valeur de principe général de la *Charte des droits et libertés de la personne*, il n'y a pas lieu d'en limiter la portée à un domaine particulier du droit ou à une sphère particulière d'activité. Compte tenu, tel que souligné, de l'intérêt que porte la Charte québécoise aux droits économiques et sociaux, le droit à la liberté trouvera également application ici. Ceci ne veut pas dire que toute restriction à un droit purement économique pourra être caractérisée d'atteinte au droit à la liberté : il faut tenir compte de la nature solennelle, empreinte de gravité, des autres droits proclamés à l'article premier de la Charte, soit le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de la personne. À notre avis, l'on ne devrait, notamment, considérer qu'il y a atteinte au droit à la liberté que dans la mesure, pour reprendre les termes du premier considérant du Préambule de la Charte, où il y a entrave à la protection ou à l'épanouissement de l'être humain. Assurément, toutefois, le fait qu'un élément économique ou

³³ *Protection de la jeunesse - 193*, [1986] R.J.Q. 736 (C.S.)

social soit en jeu (par exemple l'accès à un emploi ou à une profession) ne s'oppose aucunement à ce que la garantie du droit à la liberté trouve pleine et entière application.

III- LE DROIT À LA LIBERTÉ DE LA PERSONNE AU REGARD DES POLITIQUES MUNICIPALES LIMITANT LE LIBRE CHOIX DE LA RÉSIDENCE

Tel que nous l'avons précédemment mentionné, la validité des politiques municipales relatives à la résidence obligatoire dans la ville de l'employeur, au regard des Chartes des droits, a déjà fait l'objet d'une décision de la Cour supérieure. Dans *Godbout c. Ville de Longueuil*,³⁴ une salariée à l'emploi de la municipalité présentait une action directe en nullité, visant à faire déclarer illégale (du point de vue du droit administratif) et, à titre subsidiaire, contraire à la Charte canadienne et à la Charte québécoise, une résolution du Conseil municipal, obligeant certaines catégories de salariés à résider sur le territoire de la municipalité. Les faits dans cette affaire sont les suivants : la salariée en cause avait acheté, avec son conjoint de fait, un policier à l'emploi de la ville de Longueuil, une résidence dans la ville de Chambly. L'on doit souligner ici que les policiers de Longueuil n'étaient pas astreints à l'obligation de résidence sur le territoire municipal, alors que cette politique s'appliquait, dans toute sa rigueur, à la salariée, laquelle occupait un poste d'employée auxiliaire à la direction de la police. La salariée fut subséquemment congédiée, ayant refusé de modifier le lieu de sa résidence.

Au soutien de l'action directe en nullité, la demanderesse invoquait les articles 7 et 15 de la Charte canadienne, et les articles 1, 3, 5 et 6 de la Charte québécoise (atteinte aux libertés et droits fondamentaux), ainsi que l'article 10 (discrimination fondée sur l'état civil). Le juge Turmel devait rejeter l'ensemble de ces arguments, en soutenant, d'une part, que la Charte canadienne ne s'appliquait pas au cas sous examen, s'agissant d'un rapport de droit privé; d'autre part, que les arguments relatifs à la Charte québécoise n'étaient pas fondés en droit. Quant à ce dernier aspect, le juge Turmel soulignait laconiquement, par rapport à l'argument lié aux libertés et droits fondamentaux, que :

«Les articles auxquels fait référence la demanderesse énoncent les

³⁴

Précitée, note 5.

principes généraux reliés aux droits individuels fondamentaux. Aucun de ces droits, soit dit avec respect, n'est violé par la décision de la défenderesse d'obliger ses employés de tenir résidence dans le territoire de la municipalité.»³⁵

L'argument lié à la discrimination fondée sur l'état civil était mis de côté pour les raisons suivantes :

«La cohabitation de fait, dans l'état actuel du droit, à l'exception de certaines lois particulières, n'affecte pas encore le statut civil d'une personne.»³⁶

La décision *Godbout* fait présentement l'objet d'un appel devant la Cour d'appel du Québec.³⁷

Compte tenu du laconisme de la décision *Godbout* eu égard à la portée en la matière du droit à la liberté de la personne, il nous paraît indiqué de procéder à une analyse juridique approfondie de cette question. Bien entendu, cette analyse ne fera pas directement référence aux faits en litige dans l'affaire *Godbout*.

Si l'on invoque le droit à la liberté à l'encontre des politiques municipales visant à contraindre les salariés à établir leur résidence sur le territoire de la municipalité, il est évident – nous l'avons mentionné – qu'un intérêt économique se voit ici soulevé : celui de l'accès à l'emploi. Il importe toutefois de considérer que la liberté d'établissement, le libre choix du lieu de résidence, demeure une composante essentielle du droit à la liberté³⁸. Le libre choix de la résidence revêt certes, par ailleurs, le caractère d'un attribut du droit à la vie privée, dont la reconnaissance est nécessaire, en particulier, à la protection et à l'épanouissement de l'être humain.

³⁵ *Ibid.*, p. 1517.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ C.A. (Montréal), n° 500-09-000549-899.

³⁸ Cf. *Re Wilson*, supra, note 14.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³⁹ demeure très clair quant à l'importance fondamentale de la liberté de choix de la résidence :

«Article 12 :

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.»

À ce jour, le Comité des droits de l'homme de l'ONU n'a émis aucune observation générale relative à la portée de cette disposition du Pacte. La doctrine fournit cependant des indications intéressantes à ce sujet; ainsi pour le professeur Jagerskiold :

"Freedom of movement is part of the liberty of man. It has both internal and external aspects. Freedom to move within a country encompasses the right to relocate oneself and to choose one's place of residence and work, as well as the right to travel for education, occupation, or pleasure.

[...]

The right to freedom of choice of residence...means that residence cannot be assigned, and it implies a right to settle where one will if a place to live is available⁴⁰".

Étant donné que la liberté de choix de la résidence, en tant que composante de la liberté de mouvement, se rattache à la notion du droit à la liberté de la personne, les restrictions imposées par certaines politiques municipales, au regard du lieu de résidence, entrent en conflit avec les garanties énoncées à l'article premier de la Charte québécoise.

³⁹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 999 (1976), p. 187. Le Pacte est entré en vigueur pour le Canada le 19 août 1976.

⁴⁰ Stig JAGERSKIOLD, "The Freedom of Movement", dans Louis HENKIN (dir.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, Columbia University Press, 1981, p. 166 et s. V. aussi Manfred NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl, N. P. Engel, 1993, p. 201 et s.

Toutefois, le droit à la liberté de la personne n'est pas un droit absolu. Ce droit, en effet, demeure sujet, comme l'ensemble des libertés et droits fondamentaux (chapitre 1), à la limitation édictée par l'article 9.1 de la Charte :

«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.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.»

En cas de litige, il appartiendrait aux municipalités concernées de démontrer que l'atteinte à la liberté de la personne, découlant de l'imposition de restrictions au lieu de résidence,⁴¹ demeure néanmoins, sous l'angle de l'article 9.1, admissible du point de vue de la Charte.⁴² Nous n'avons pas à spéculer ici sur l'argumentation qui pourrait éventuellement être, à cet égard, présentée.

À titre indicatif, toutefois, nous pouvons tenir compte des motifs généralement invoqués par les administrations municipales, dans les litiges qui ont porté sur cette question aux États-Unis⁴³ :

a) L'amélioration de la qualité du travail fondée sur une connaissance plus profonde des conditions de la ville.

b) Une loyauté de la part des employés fondée sur leur intérêt personnel dans les affaires de la ville.

c) La diminution de l'absentéisme et du manque de ponctualité parmi le personnel.

⁴¹ En règle générale, il convient de le souligner, les restrictions municipales visant le lieu de résidence, se fondent soit sur un règlement, soit sur un acte administratif à portée réglementaire (résolution du Conseil municipal). Cf. *Godbout c. Ville de Longueuil*, précitée. *McDermott c. Nackawic (Town)*, [1988] N.B.J. N° 713 (C.A., N.B.).

⁴² L'on notera qu'au regard du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le droit au libre choix de la résidence ne peut faire l'objet que de restrictions «nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui». (Article 12, paragr. 3).

⁴³ V. Commission des droits de la personne du Québec, La sélection des *employés travaillant pour un gouvernement municipal*, *op. cit.*, p. 4.

d) *La disponibilité d'une main-d'oeuvre compétente dans les cas d'urgence.*

e) *Les bénéfices économiques qui découlent des dépenses des salaires des employés dans la localité.»*

Pour délimiter la portée de la clause limitative de la Charte québécoise (article 9.1), l'on doit considérer que la jurisprudence – beaucoup plus abondante – élaborée au regard de l'article premier de la Charte canadienne, fournit assurément un «cadre de référence utile».⁴⁴ Certes, les différences rédactionnelles sont manifestes entre les deux clauses limitatives, notamment du fait que la Charte québécoise mentionne explicitement les objectifs qui peuvent justifier une limitation des libertés et droits fondamentaux⁴⁵. Nous devons également tenir compte, dans l'interprétation respective des deux clauses limitatives, du fait que la Charte québécoise, tel que mentionné précédemment, a une portée beaucoup plus large que la Charte canadienne au regard de l'affirmation des droits économiques et sociaux. Prenant en considération ces distinctions – sur lesquelles nous reviendrons plus loin –, nous pouvons néanmoins, à ce stade, analyser la portée de l'article 9.1 de la Charte québécoise, en se situant dans la perspective de la décision *Ford c. Québec*.⁴⁶ Dans cet arrêt, en effet, la Cour suprême a établi que l'article 9.1 de la Charte québécoise est soumis à un critère de lien rationnel et de proportionnalité, similaire à celui qui régit l'interprétation de l'article premier de la Charte canadienne.

L'arrêt classique, au regard de cette dernière disposition, est *R. c. Oakes*⁴⁷. Suivant la Cour suprême, une restriction aux libertés et droits fondamentaux doit se conformer à deux critères essentiels. En premier lieu, l'objectif visé doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis par la Charte. En second lieu, les moyens utilisés pour atteindre l'objectif doivent

⁴⁴ André MOREL, "La coexistence des Chartes canadienne et québécoise : problème d'interaction", (1986) *R.D.U.S.* 49, p. 70.

⁴⁵ *Id.*, p. 70 et s.

⁴⁶ [1988] 2 R.C.S. 712.

⁴⁷ [1986] R.C.S. 103.

répondre au critère de la proportionnalité, ce qui implique a) que le moyen choisi présente un lien rationnel avec l'objectif; b) que le moyen porte atteinte le moins possible au droit ou à la liberté en cause; c) enfin, qu'il doit y avoir proportionnalité entre les conséquences de l'utilisation du moyen, et l'objectif visé.

Certes, les critères dégagés dans l'arrêt *Oakes* ont été par la suite atténués par la Cour suprême⁴⁸ : c'est en particulier le cas, en matière économique et sociale, lorsque l'État arbitre entre les intérêts des différents groupes de la collectivité, et doit tracer une ligne de démarcation, qui tienne compte de ressources limitées, et repose sur l'évaluation raisonnable de preuves scientifiques contradictoires⁴⁹. En de telles circonstances, le critère de l'atteinte minimale, deuxième composante du test de proportionnalité établi dans *Oakes*, est mis de côté⁵⁰. Compte tenu de l'affirmation solennelle des droits économiques et sociaux dans la Charte québécoise, il est permis de penser que cette relativisation du critère de l'atteinte minimale, ne devrait pas être transposée automatiquement, à l'interprétation de l'article 9.1 C.Q.

À tout événement, à notre avis, les restrictions à la liberté de choix de la résidence, posées comme condition d'embauche par certaines municipalités, ne relèvent guère d'un arbitrage d'intérêts entre groupes sociaux distincts. Il s'agit plutôt de règles de droit, mettant en opposition l'État et l'individu, celui-ci se voyant imposer par l'administration municipale une limitation significative de son droit à la liberté. Si nous interprétons correctement l'évolution de la jurisprudence élaborée par la Cour suprême au regard de l'article premier de la Charte canadienne, le test établi dans *Oakes* devrait s'appliquer ici dans toute sa rigueur, puisqu'il ne concerne pas un litige d'ordre socio-économique, mais plutôt relatif à une liberté individuelle fondamentale.

⁴⁸ Cf. Guy TREMBLAY, Stéphane MARSOLAIS, «Reconnaître aux pouvoirs politiques une marge d'appréciation aux fins de l'article premier de la Charte canadienne», (1992) *R. du B.* 841.

⁴⁹ Voir *Irwin Toy c. Québec (P.G.)* [1989] 1 R.C.S. 927.

⁵⁰ *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229.

De ce point de vue, il n'est pas certain que les motifs, précédemment mentionnés en tant que justifications des politiques municipales en cause, puissent autoriser, sous l'angle de l'article 9.1 de la Charte québécoise, une limitation du droit à la liberté.

L'on doit certes concéder – encore que le fardeau de preuve échoit en ce domaine à la personne qui invoque la limitation prévue par l'article 9.1 – que l'amélioration de la qualité du travail, le devoir de loyauté des employés, la diminution de l'absentéisme et du manque de ponctualité, la disponibilité de la main-d'oeuvre en cas d'urgence, l'intérêt économique de la collectivité, représentent des objectifs se rapportant «à des préoccupations urgentes et réelles dans une société libre et démocratique».⁵¹ Toutefois, si l'on examine la proportionnalité du moyen utilisé par rapport à l'objectif visé, il nous paraît, à tout le moins à priori, que les justifications avancées par certaines municipalités (en contexte américain, il est vrai), ne se conforment pas, dans la plupart des cas, aux critères déterminés dans *Oakes*; en particulier, le rapport moyen–fin ne respecte pas la notion d'atteinte minimale⁵², ni celui de la proportionnalité entre les effets de la mesure et l'objectif poursuivi⁵³. Ainsi pour reprendre les justifications précédemment mentionnées :

- a) il existe de nombreux moyens pour améliorer la **qualité du travail**, dans son aspect «connaissance adéquate des conditions de la ville», et l'exigence de résidence ne présente, à tout le moins en ce qui a trait à certains types d'emplois, qu'un **faible lien rationnel** avec cet objectif. C'est avant tout, en effet, dans le cadre même de son travail, que l'employé développe normalement une connaissance adéquate de la condition de la ville, **qui soit pertinente pour l'exercice de ses fonctions**. L'on doit cependant reconnaître que pour certaines catégories de fonctionnaires municipaux, dont le travail exige le maintien d'un contact constant avec la

⁵¹ *R. c. Oakes*, précité, p. 139 (juge Dickson).

⁵² Le moyen choisi doit être de nature à porter «le moins possible atteinte au droit ou à la liberté en question». (*Ibid.*)

⁵³ Pour la Cour, il doit y avoir une proportionnalité «entre les effets des mesures restreignant un droit ou une liberté garantis par la Charte et l'objectif reconnu comme suffisamment important.» (*Ibid.*)

population et une connaissance adéquate de l'ensemble de la vie municipale (tels les emplois de policiers ou les postes de responsabilité dans la hiérarchie administrative), une exigence de résidence pourrait éventuellement se justifier.⁵⁴ Il importe cependant d'être attentif aux inégalités de traitement arbitraires entre catégories de fonctionnaires municipaux : on pourra difficilement défendre une exigence de résidence, imposée dans une perspective d'amélioration de la qualité du travail, à des employés de secrétariat, alors que les agents de la paix seraient exemptés d'une telle mesure, quoique objectivement davantage appropriée à leur cas, compte tenu de la nature de leurs fonctions.

- b) L'employé est tenu, en droit du travail, à un *devoir de loyauté* envers l'employeur. Ce principe est clairement réitéré à l'article 2088 du *Code civil* :

«Art. 2088. Le salarié, outre qu'il est tenu d'exécuter son travail avec prudence et diligence, doit agir avec loyauté...»

À priori, il n'existe pas de lien évident entre le fait de résider sur le territoire d'une municipalité, et le renforcement de la loyauté de l'employé. À tout événement, il demeure sans doute disproportionné de limiter la liberté fondamentale de mobilité de l'ensemble des salariés, pour peut-être accroître le sentiment de loyauté chez quelques individus.

- c) **L'absentéisme et le manque de ponctualité** sont des phénomènes observés dans la plupart des milieux de travail. Il n'y a pas lieu de croire, à première vue, que ces phénomènes soient liés, d'une manière significative, au lieu de résidence. Il est de notoriété que ces problèmes trouvent davantage leur origine dans des difficultés personnelles au salarié, tels l'alcoolisme et la toxicomanie, les troubles psychologiques, le manque de motivation, etc. Selon toute vraisemblance, la politique restrictive quant au lieu de résidence, aura très peu, ou pas du tout,

⁵⁴ À l'égard d'emplois de ce type, une preuve rigoureuse devrait néanmoins être présentée, démontrant un lien direct, compte tenu des fonctions assumées, entre l'obligation de résidence et l'amélioration de la qualité du travail.

d'impact sur le taux d'absentéisme. Dans ces circonstances, le moyen utilisé ne nous semble pas rencontrer le critère de la proportionnalité par rapport à l'objectif visé.

- d) La disponibilité de la main-d'oeuvre compétente **en situation d'urgence** représente certainement un objectif légitime et important. Ceci justifie, à notre avis, des limitations au lieu de résidence, en particulier si l'on songe à certaines fonctions essentielles telles celle de pompier, policier, ambulancier, etc. Il importe cependant de tenir compte ici du critère de l'atteinte minimale : une restriction à une liberté ou à un droit fondamental, ne sera pas jugée acceptable, si des alternatives raisonnables existent, de nature à limiter autant que possible le domaine d'application de la restriction. Or, il paraît manifeste que le critère de l'atteinte minimale ne sera pas rencontré si une politique générale de résidence est en cause : la restriction quant au lieu de résidence, devrait en effet s'appliquer uniquement aux personnes dont la présence est requise en situation d'urgence et non à l'ensemble des fonctionnaires municipaux. Même quant aux salariés qui assument des fonctions essentielles, il nous semble impératif de vérifier, d'une part, si les salariés résidents dans la municipalité ne sont pas en nombre suffisant pour faire face aux situations de première urgence, et de tenir compte, d'autre part, du niveau réel des effectifs mobilisables (compte tenu des absences normalement autorisées), et non d'un niveau idéal, qui ne serait de toute façon jamais atteint.
- e) Le fait d'obliger à résider sur le territoire de la municipalité emporte certains **bénéfices économiques** pour celle-ci. À première vue, l'objectif visé paraît participer du «bien-être général des citoyens du Québec», que mentionne l'article 9.1 de la Charte. En outre, il y a certes un lien rationnel entre la mesure utilisée et l'objectif visé. Toutefois, il n'apparaît pas, à prime abord, que l'effet de la mesure sur la liberté en cause, soit proportionnel à l'objectif visé. Il est vraisemblable, en effet, qu'en l'absence de mesures coercitives, un nombre important des fonctionnaires municipaux s'installeraient malgré tout sur le territoire de la municipalité. Au surplus, les salariés non-résidents seront amenés à effectuer un certain nombre de dépenses (repas, déplacements, achats, etc.) à l'intérieur de ce territoire. Le recrutement de nouveaux

employés a donc nécessairement des retombées économiques indirectes sur le plan municipal. Compte tenu de l'importance qui doit être attribuée au respect du droit fondamental à la liberté de la personne dont l'un des éléments essentiels demeure le droit à la mobilité, il paraît disproportionné de contraindre, pour des considérations économiques, l'ensemble des salariés à résider sur le territoire de la municipalité, puisque les retombées économiques, même en l'absence d'une telle obligation, ne sont aucunement négligeables.⁵⁵

CONCLUSION

Obligation de résidence et droit à la liberté de la personne

1. Les politiques municipales qui imposent la résidence sur le territoire de la municipalité, comme condition d'emploi, entrent en conflit avec le droit à la liberté de la personne, tel que garanti par l'article premier de la *Charte des droits et libertés de la personne*.
2. En cas de litige à ce sujet, il appartient aux cités et villes concernées de démontrer que cette restriction au droit à la liberté est justifiée, au regard de l'article 9.1 de la Charte québécoise.
3. Sans préjuger du bien-fondé des arguments qui peuvent être présentés au soutien des politiques municipales en cause, l'on peut néanmoins estimer que des considérations liées uniquement à l'amélioration présumée de l'assiduité et de la ponctualité, ainsi que de la loyauté des employés, ne rencontreront généralement pas les critères d'application de l'article 9.1 de la Charte.
4. En ce qui concerne l'amélioration de la qualité du travail, dans son aspect «connaissance adé-

⁵⁵

L'on soulignera par ailleurs que même en cas d'obligation de résidence, il n'est aucunement garanti que la présence des salariés visés va nécessairement engendrer, dans l'ensemble des cas, un impact économique à la hauteur des attentes de la municipalité. Nombre d'entre eux peuvent en effet choisir, en ne louant qu'un pied-à-terre dans la ville concernée, d'effectuer ailleurs des investissements immobiliers; de faire l'essentiel de leurs achats à l'extérieur de la municipalité, etc.

quate des conditions de la ville», celle-ci pourrait éventuellement justifier, sous cet angle, une obligation de résidence, à condition qu'un lien direct avec les fonctions assumées soit présent. Autrement dit, dans cette perspective, l'obligation de résidence devrait viser certaines fonctions déterminées (celles de policier, par exemple) et non s'adresser, sans discernement, à l'ensemble des employés municipaux. À tout événement, **dans tous les cas**, une preuve rigoureuse doit être faite, démontrant un lien direct, compte tenu des fonctions assumées, entre l'obligation de résidence et l'amélioration de la qualité du travail.

5. En outre, des préoccupations liées à d'éventuelles situations d'urgences pourraient également justifier des restrictions à la liberté de choix du lieu de résidence, mais uniquement à l'égard des fonctionnaires municipaux (tels les policiers, pompiers, ambulanciers, etc.) qui sont appelés à intervenir en de telles situations. Même en ce qui a trait aux fonctionnaires assumant ainsi des services essentiels, il importe de tenir compte d'un niveau réaliste d'effectifs, et de la main-d'oeuvre déjà résidente.
6. Enfin, il n'apparaît pas, à priori, que des justifications d'ordre purement économique (apport supplémentaire de revenus pour les municipalités) puissent autoriser une limitation du droit au libre choix du lieu de résidence. La municipalité qui souhaiterait invoquer un tel argument devrait fournir une preuve rigoureuse, illustrant qu'en l'absence de coercition au regard du lieu de résidence, les pertes de revenus sont d'une telle importance, qu'elles justifient la mise entre parenthèse, à cet égard, du droit fondamental à la liberté.

Obligation de résidence et discrimination

7. La Commission des droits de la personne du Québec se doit par ailleurs de rappeler que les conclusions de sa position antérieure du 18 octobre 1979, demeurent toujours valides quant au volet **discrimination**. Le «lieu de résidence» n'étant pas un critère interdit de distinction, exclusion ou préférence au sens de l'article 10 de la Charte québécoise, la Commission n'a pas juridiction pour recevoir des plaintes qui allégueraient discrimination en se fondant sur ce seul

motif.

MC/cd